

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE

LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 12 mars 1910, à 3 heures

PAR

A. RACINET

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques
Rédacteur à la Caisse des dépôts et consignations

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : } *MM. LEFEBVRE, professeur.*
 } *MEYNIAL, professeur.*

LIBRAIRIE

de la Société du

RECUEIL J.-B. SIREY

22, Rue Soufflot. — PARIS, v^o

L. LAROSE & L. TENIN Directeurs

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE

LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 12 mars 1910, à 3 heures

PAR

A. RACINET

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques
Rédacteur à la Caisse des dépôts et consignations

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : } *MM. LEFEBVRE, professeur.*
 } *MEYNIAL, professeur.*

LIBRAIRIE

de la Société du

RECUEIL J.-B. SIREY

22, Rue Soufflot. — PARIS, v^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1910





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE
LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE
EN FRANCE

INTRODUCTION

Du sens de l'expression
« Spécialisation Ministérielle »

OBJET ET DIVISIONS DE NOTRE ÉTUDE

Afin d'éviter toute confusion et pour déterminer le domaine exact de notre étude, il est, avant tout, indispensable de préciser le sens et la portée exacts de l'expression que nous avons choisie pour titre : *la Spécialisation Ministérielle*.

Il y a spécialisation ministérielle dans un gouvernement, si nous y trouvons les fonctions des ministres nettement déterminées et les ressorts de ces ministres, les « départements ministériels », pour employer l'expression consacrée, bien définis, et englobant un groupe d'affaires homogènes.

Pour donner plus de précision à cette définition,

il est nécessaire de dégager le sens exact des mots :
« ministères, départements ministériels ».

Littre nous dit qu'un ministre est un « homme public chargé des principales fonctions du gouvernement » et qu'un « département ministériel » est la « partie de l'administration des affaires de l'État, dont la connaissance est attribuée à un ministre ».

On a dit aussi, et plus exactement, qu' « au sens
« propre du mot un ministère est l'ensemble des
« attributions politiques et administratives, confiées
« à un fonctionnaire appelé ministre ou secrétaire
« d'État, qui est chargé d'assurer dans les limites de
« ces attributions, et *sous l'autorité immédiate du*
« *chef de l'État*, l'action du gouvernement et la mar-
« che des services publics. Dans ce sens, ministère a
« pour synonyme : « département ministériel » ou
« encore « portefeuille » (*Grande Encyclopédie*, au
« mot « Ministère »). » Cette définition est très bonne :
elle fait bien ressortir que le caractère essentiel d'un
ministre est d'être un fonctionnaire dépendant immé-
diatement du chef de l'État.

M. Maurice Block, dans son *Dictionnaire d'Administration*, dit, à peu près dans les mêmes termes :
« On appelle « ministère ou département ministériel »
l'ensemble des attributions et des services confiés à
un fonctionnaire supérieur qui, sous l'autorité immé-
diate du chef de l'État, est chargé d'assurer l'action du
gouvernement. »

Ces définitions étant données, nous pouvons maintenant exposer quel va être l'objet de notre étude :

Nous essaierons d'établir d'après quels principes les attributions furent réparties entre les ministres aux différentes époques de notre histoire. Nous montrerons comment s'est dégagée, de plus en plus nettement, la notion de ces grands services publics que nous appelons départements ministériels, et nous verrons que la conception que l'on a eue d'un ministre a varié au cours des temps.

Nous laisserons complètement de côté les questions de la responsabilité ministérielle, de la désignation des ministres. Nous ne parlerons pas non plus de l'organisation intérieure des ministères ; si nous y faisons allusion parfois, ce ne sera que pour préciser le rôle d'un ministre ; ce n'est pas que cette question de la répartition des services au sein même des ministères soit sans intérêt ; car à côté de la tendance à la spécialisation des fonctions entre les ministres, s'est manifestée une évolution vers la spécialisation de plus en plus grande des tâches à l'intérieur de chaque ministère ; on en est arrivé à un fractionnement de plus en plus grand en directions, divisions, bureaux..., mais l'examen de cette spécialisation interne forme un tout, parfaitement distinct de l'objet de notre étude.

Retracer l'histoire de la spécialisation ministérielle en France, ce sera étudier sous l'un de ses aspects

l'évolution gouvernementale et sociale de notre pays : car les grands services publics naissent d'un besoin social, plus ou moins grand, mais toujours existant au moins à la création du service. En voyant naître et disparaître les départements ministériels, en les voyant se transformer, nous assisterons donc, dans une certaine mesure, aux transformations sociales dont la France fut l'objet.

Nous verrons tout d'abord des ministres qui seront en même temps des domestiques du roi, « des gens de sa domus » : ce sont les grands officiers de la Couronne.

Une deuxième période nous fera apparaître un type nouveau de ministre : le secrétaire d'État. Nous y constaterons la naissance des départements ministériels tels que nous les concevons aujourd'hui ; mais la caractéristique de cette période sera, du moins au début, la division géographique de la plupart des services concernant l'administration intérieure du pays entre les secrétaires d'État.

Dans une troisième période, qui va du commencement de la Révolution à 1870, nous verrons se préciser de plus en plus la notion du département ministériel.

Dans une quatrième période, nous assisterons aux progrès réalisés par la spécialisation ministérielle sous la troisième République.

Nous nous demanderons enfin si elle ne pourrait être encore accrue.

Nous pourrions donc diviser notre étude en cinq parties :

Première partie. — Période des grands officiers de la Couronne. (La répartition des fonctions ministérielles basée sur la répartition des fonctions domestiques remplies par les ministres auprès de la personne du roi.)

Deuxième partie. — Période des secrétaires d'Etat. (La répartition géographique d'une partie des fonctions se rattachant à l'administration intérieure).

Troisième partie. — Les antécédents de la période contemporaine. (La tendance vers la spécialisation ministérielle, de la Révolution à 1870.)

Quatrième partie. — La spécialisation ministérielle sous la troisième République.

Cinquième partie. — Les progrès que la spécialisation ministérielle pourrait être appelée à réaliser en France.

PREMIÈRE PARTIE

PÉRIODE DES GRANDS OFFICIERS DE LA COURONNE. — LA RÉPARTITION DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES, BASÉE SUR LA RÉPARTITION DES FONCTIONS DOMESTIQUES, REMPLIES PAR LES MINISTRES AUPRÈS DE LA PERSONNE DU ROI.

Nous allons assister, dans cette période, à une évolution très intéressante. Nous allons voir, au début, des ministres qui seront en même temps des membres de la maison du roi, de sa « domus », des « domestiques », remplissant auprès de lui des fonctions d'ordre privé. A cette époque, qui correspond au règne des Mérovingiens, « la distinction entre fonctions domestiques, qui ont pour but le service de la personne, et fonctions publiques, instituées pour le service de l'État, est impossible à établir... Toutes sont conférées de la même façon. Le roi choisit ses ministres comme il l'entend, généralement parmi les hommes libres, mais aussi parmi

« les affranchis et les non libres, et les emploie où
« et comme il l'entend (1). »

Puis peu à peu les choses vont se transformer et l'on en arrivera à une séparation bien nette des attributions d'ordre privé confiées à des officiers de la maison du roi et des attributions d'ordre public. Nous verrons apparaître les grands services publics. Comme on l'a dit : « La multiplicité des affaires et
« l'accroissement des attributions de l'État entraî-
« nent une spécialisation des fonctions de plus en
« plus marquée : la justice, les finances, l'armée, se
« détachent tour à tour de l'administration propre-
« ment dite. L'uniformité tend à s'établir dans toutes
« les branches de l'administration, car elle rend l'ac-
« tion du pouvoir central plus facile, le contrôle plus
« sûr (2)... »

Dans un premier chapitre, nous allons étudier la répartition des fonctions entre les ministres à l'époque où ceux-ci étaient en même temps les domestiques du roi. Cela s'est produit pendant la période franque.

Dans un chapitre second, qui correspondra à la période de la féodalité, nous assisterons à la scission des fonctions publiques et des fonctions privées.

1. *Histoire de France*, publiée sous la direction de M. E. Lavisse, T. II, 1, p. 175.

2. Brissaud. *Cours d'Histoire générale du droit français public et privé*, Paris, 1904, t. I, p. 827.

CHAPITRE PREMIER

La période franque

Les ministres « domestiques »

Les ministres ne sont alors que d'anciens serviteurs du roi qui se sont transformés peu à peu en serviteurs de l'État. Aussi leurs attributions gouvernementales sont-elles en corrélation avec les fonctions qu'ils remplissaient, au début, et qu'ils remplirent longtemps encore, concurremment avec leurs fonctions gouvernementales, auprès de la personne du roi ou dans sa maison. C'est là une conception qui peut nous paraître étrange aujourd'hui, mais qui était cependant toute naturelle dans une période primitive, où les notions sociales et politiques ne sont guère encore développées. L'idée d'« État » ne s'est pas encore dégagée ; on ne conçoit pas ces entités purement abstraites que sont les grands services publics : justice, finance, etc... On ne connaît que le roi, son palais et les services que nécessite l'entretien de ce palais. Les quelques fonctions d'ordre public

existant alors seront confiées aux personnages chargés de gérer la « domus » du roi.

A la tête de celle-ci le roi plaçait un intendant, le « major domus », le « maire du palais ». En cela, le roi ne faisait que suivre l'exemple de tous les grands propriétaires de son royaume. « Le propriétaire qui ne faisait pas valoir par lui-même une exploitation rurale, y mettait un chef qui administrait et assignait leurs tâches aux serfs. Ce chef, qui était souvent un serf lui-même, prenait le titre de maire (major). Si un propriétaire avait plusieurs exploitations, il nommait un chef supérieur, qui dirigeait l'ensemble des cultures et centralisait les revenus. Ce chef s'appelait major domus. Tous les grands personnages avaient leur maire de la maison. Le maire de la maison royale (major domus regiæ), ou maire du palais (major palatii), avait, naturellement, une importance exceptionnelle (1). »

Le maire de la maison royale était chargé de diriger le personnel de cette maison et on avait été amené à lui confier juridiction sur toutes les personnes qui s'y trouvaient réunies ; c'était un commencement d'attribution d'ordre public. Ses fonctions augmentèrent bientôt. Étant donné le rôle important qu'il jouait dans le palais, le maire était choisi parmi les personnes qui avaient la confiance du roi et de son

1. Lavissee. *Histoire*, t. II, 1. p. 177.

entourage. Aussi quand le roi était mineur, le maire était chargé de son éducation et il jouait le rôle d'un premier ministre. Il s'initiait ainsi à la vie politique et le roi devenu majeur, il essayait de conserver son pouvoir. Au ^{viii} siècle il y parvient : on met sous son autorité tous les leudes et comtes qui viennent au palais ; il leur envoie des ordres quand ils sont retournés dans leurs duchés ou leurs comtés ; il intervient dans leur nomination, il les réprimande, s'ils n'ont pas agi à son gré et il les destitue, au besoin. « Comme toute l'administration aboutit au palais, le « chef du palais devient tout naturellement le chef « de l'administration (1). »

Ce changement de caractère apparut, si l'on en croit Pasquier, sous Clotaire : « Au lieu qu'au précédent « Roy, les Maires du Palais estaient ceux qui avaient « commandement sur les domestiques de l'hostel du « Roy (comme maintenant un Grand Maistre), Clotaire « fut le premier qui en fit noms du gouverne- « ment (2). »

Le pouvoir de ce maire du palais s'accrut sans cesse et devint même menaçant pour l'autorité royale : « Le dit Meyer (Maire) avait autorité des vis-roy, « tant sur la guerre, iustice, finances que d'autres « administrations du Royaume. Le dit office fut tenu

1. Lavissee, *op. cit.*, T. II, 1, p. 177.

2. Étienne Pasquier, *Recherches de la France*, dans ses *OEuvres*. Amsterdam, 1723, t. I, p. 106.

« quelqsfois par l'élection, autresfois par proui-
« sion, enfin par force d'armes, et le victeur le fit
« héréditaire durant la première lignée des Roys, les
« aucuns dégénérons de la vertu de leurs prédeces-
« seurs, eux confiants en l'établissement, grandeur et
« force de leur Empire..., se déchargeant de peine,
« soing et travail sur les Meyers de leur Palais, accru-
« rent tant l'autorité de l'office qu'il ne leur resta
« que le seul nom des Roys, sans puissance, lequel
« encores enfin ils perdirent, n'ayans observé l'en-
« seignement d'Aristote, que la commune règle pour
« conserver vne domination est ne bailler par le Prince
« à vn seul homme (tout digne soit-il) l'autorité de
« tout son estat, mais la départir à plusieurs et que
« l'vn n'entreprenne sur la charge de l'autre (1)... »

La compétence de ce ministre était donc très éten-
due. Mais il y avait d'autres grands officiers placés à
côté ou plutôt au-dessous de lui.

Au ^xⁱ siècle, en effet, « les noms de sénéchal, de
« bouteiller, de chambrier, de connétable finissent
« par apparaître, à l'époque de Henri I^{er}, sur les diplô-
« mes royaux, mais généralement sans ordre et comme
« perdus au milieu des souscriptions des évêques et
« des comtes. De plus, la distinction hiérarchique entre
« les officiers supérieurs et les officiers inférieurs ne

1. Du Tillet *Recueil des Rois de France, leurs couronne et maison*
(1618), p. 269.

« paraît pas encore bien établie, en ce sens que les
« uns et les autres souscrivent les diplômes royaux.
« Il semble aussi que les attributions des grands offi-
« ciers soient à peu près indistinctes, du moins la
« détermination de leurs fonctions respectives est
« moins facilement saisissable qu'aux siècles sui-
« vants (1). » Ce n'est qu'au xii^e siècle qu'un peu
plus d'ordre sera apporté dans la répartition des ser-
vices.

En dehors du maire du palais avaient part à l'action gouvernementale : le sénéchal, le connétable, le bouteiller, le comte du palais, le grand référendaire ou chancelier.

Le sénéchal était un sous-ordre du maire du palais. Il préparait ce qui était nécessaire au roi pour sa route ; il se concertait pour cela avec le connétable et le bouteiller.

Le connétable (*comes stabuli*, comte de l'écurie) était le personnage préposé au service des écuries royales. Au début la fonction était remplie par un esclave. Puis, peu à peu, de vile, elle était devenue noble, et le connétable était devenu un important fonctionnaire.

Le bouteiller était préposé au service de la cave.

Le comte du palais était chargé d'instruire les af-

1. A. Luchaire. *Manuel des Institutions françaises*. Période des Capétiens Directs (1892), p. 519.

fares du palais laissées par le roi ; c'est sur son rapport que celui-ci se base pour rendre sa sentence. Il assiste aux jugements rendus à la Cour, en dirige les débats, atteste que toutes les formalités ont été remplies au point de vue de la procédure. Ce sont là des fonctions judiciaires : mais, et cela montre bien combien les conceptions administratives étaient alors confuses, il y avait un second ministre de la justice, beaucoup plus important, d'ailleurs, que le comte du palais : le grand référendaire, qui prendra au ix^e siècle le nom de grand chancelier (*summus cancellarius*).

En France, comme dans tous les pays, l'histoire de la chancellerie se rattache à celle de la chapelle royale ; le même personnage est à la tête des bureaux où s'écrivent, se scellent et s'expédient les diplômes royaux, et du corps des chapelains. Nous verrons que cet officier fut celui qui eut le plus de vitalité et qu'il acquit un rôle prééminent. Il était le chef des référendaires ou chanceliers, fonctionnaires chargés de surveiller la rédaction des édits et des diplômes, de présenter ces actes à la signature du roi et de les sceller ensuite, enfin de signer certains actes arrêtés en conseil du roi. En somme, le grand chancelier avait des fonctions relevant des attributions d'un ministre de la Justice et de celles d'un ministre de l'Intérieur. Remarquons que ce fonctionnaire était le seul des grands officiers de la couronne qui n'eût pas alors de fonctions domestiques auprès de la personne

du roi ; lui seul, dans cette période reculée, répond quelque peu à la conception que nous avons à l'heure actuelle d'un ministre ; c'est ce qui fit que, alors que les autres grands officiers de la Couronne disparaîtront, lui subsistera. « La chancellerie forme, dit « M. Viollet, le lien entre les ministres domestiques « des premières périodes de notre histoire et les ministères bureaucratiques des temps modernes... Le « chancelier est déjà un ministre moderne confondu « parmi cette domesticité quasi primitive (1). »

Tels étaient les ministres de l'époque franque. Leur rôle était peu important et leurs attributions confuses. Le maire du palais, seul, avait acquis une grande influence et cette influence était générale, s'exerçant sur tous les services. Il n'y avait, en réalité, encore pas de spécialisation des fonctions publiques. « Nul « n'est enfermé dans sa fonction ; tout homme qui a « la confiance du roi est mis par lui à toutes les besognes (2). » Il va falloir arriver à la monarchie capétienne, c'est-à-dire à la période de la féodalité, objet de notre chapitre II, pour voir apporter un peu plus d'ordre et de méthode dans la gestion des affaires de l'État.

1. Nous verrons son rôle plus en détail au chapitre II.

2. Lavisse, *op. cit.*, t. II, 1, p. 176.

CHAPITRE II

La période de la féodalité

La naissance des grands services publics

La période de la féodalité c'est l'époque de la lutte du pouvoir royal avec toutes ces souverainetés locales, qui en étaient venues presque à le réduire à néant. De cette lutte le roi va finir par sortir victorieux et cette victoire aura pour résultat l'absorption par l'autorité royale de toutes les souverainetés seigneuriales; le roi ne sera plus seulement le premier des seigneurs, il sera le roi de France, autrement dit la notion d'État va s'affirmer. On conçoit donc facilement que les ministres, qui seront encore les officiers de la Couronne, vont prendre, peu à peu, un caractère nouveau; leurs fonctions domestiques passeront, de plus en plus, en seconde ligne, puis disparaîtront. La répartition des fonctions entre eux commencera à se faire par services administratifs.

Nous allons suivre cette évolution.

Une réforme heureuse et rendue absolument nécessaire par l'ambition toujours plus grande des maires du palais, devenus plus puissants, souvent,

dans le royaume que le roi lui-même, fut la suppression de l'office de maire du palais. Ce fut en même temps un pas fait vers la spécialisation que la suppression de ce ministre à compétence quasi universelle. Les sous-ordres pourront, n'étant plus écrasés par son autorité omnipotente, s'élever jusqu'au rang de ministres véritables. Voici comment Loyseau (1) apprécie cette importante transformation dans l'organisation gouvernementale : « Beau traict d'État, il « est vray, et que je peux dire être la principale cause « de la manutention et du repos de ce royaume, « traict que ny les Romains, ny nos anciens Français ne s'étaient avisés de pratiquer : en France, « les Maires du Palais, par le moyen de la surintendance qu'ils avaient... ont, par deux fois, usurpé « le royaume. Mais en la dernière race de nos roys, « on a bien pourveu à cet inconvénient : ayant dès « longtemps la charge de Maire du Palais esté démembrée. » Il ne faut pas croire néanmoins qu'on en arriva déjà à une spécialisation absolue des fonctions ministérielles.

Un grand progrès s'est pourtant produit : « Dès la « fin du règne de Philippe I^{er}, comme le remarque « M. Luchaire (2)..., les diplômes ne sont plus guère « signés que par cinq grands officiers énumérés dans

1. *Traité des Offices*, livre I, chap. I.

2. Luchaire. *Op. cit.*, page 520.

« un ordre, qui ne tarde pas à devenir fixe. L'importance des grands officiers de la Couronne, surtout du sénéchal et du chancelier est très grande dans cette période (xii^e siècle). Mais le pouvoir royal commence à entrer en lutte contre les grands officiers, à cause de leur prétention à devenir héréditaires. »

Ce fut le sénéchal qui profita surtout de la disparition du maire du palais. Il avait hérité de celui-ci de la direction générale du palais, attribution qui lui donnait une très grande autorité. En outre, il représentait le comte du palais de la période précédente, dont les attributions judiciaires lui étaient dévolues. Enfin il était le chef du service de la table. Il avait donc un triple rôle : administratif, judiciaire et domestique. Il dirigeait, de plus, le service de la guerre. On voit comme les fonctions les plus variées se trouvaient, alors, encore réunies dans une même main. En somme, comme le fait justement remarquer M. Viollet, « ministre de la Guerre, le sénéchal était encore ministre de l'Intérieur », ajoutons qu'il était aussi, dans une certaine mesure, ministre de la Justice.

Le nom du sénéchal apparaît pour la première fois sur les diplômes royaux, en 1047, dans une charte de Henri I^{er} ; mais sa souscription n'est mentionnée en premier sur les chartes royales qu'à partir de 1070.

Ce fut, pendant quelque temps, le plus puissant

des ministres. Mais, comme, avant lui, le maire du palais, il finit par inspirer de la méfiance à la royauté, qui prenait conscience de ses propres forces. Le sénéchal finira par perdre ses attributions militaires, qui passeront au connétable, ses attributions judiciaires, qui iront au chancelier et les attributions financières qu'il possédait et qui iront aux trésoriers de France. En 1191, le poste étant devenu vacant, Philippe-Auguste résolut de ne pas le rétablir et ses successeurs maintinrent cette décision.

Très puissant également était le chancelier. Il avait un triple rôle :

1° Il avait l'administration et la haute direction des affaires ecclésiastiques ;

2° Il possédait des pouvoirs judiciaires analogues à ceux du sénéchal. Il devint le chef de la magistrature ;

3° Il avait, au moins à partir du XII^e siècle, la haute direction des relations avec les puissances extérieures.

On remarquera, encore ici, la complexité et l'hétérogénéité des fonctions confiées à ce ministre, à la fois ministre des Cultes, de la Justice et des Affaires étrangères. Il possédait, en outre, une attribution de très grande importance : il avait la garde et la disposition du grand sceau de France. « Pour le regard
« de la première (prérogative du chancelier), fait

« remarquer Loyseau (1), c'est celle qui dépend du
« sceau, en conséquence de laquelle il dresse ou du
« moins il donne la forme aux édits et toutes autres
« lettres patentes du roy, lorsqu'il y a apposé le
« sceau de France... Le chancelier a cela de plus
« que le connestable et le surintendant des finances,
« à sçavoir que le connestable n'a pouvoir qu'en ce
« qui concerne la guerre, ou le surintendant qu'en ce
« qui concerne les finances, au lieu que le chancelier
« a à voir et sur celles de la guerre et sur celles de
« finance, en ce qu'il faut qu'elles passent par le con-
« seil et par le sceau, de sorte qu'il est vray qu'il est
« coumme le controlleur et correcteur de toutes
« les affaires de France. » Cette fonction de garde
du sceau lui donnait un pouvoir général de con-
trôle : car tous les actes de l'autorité royale qui,
pour avoir force exécutoire, devaient être revêtus
du sceau de France, passaient nécessairement par
ses mains, et ce contrôle n'était pas de pure forme :
l'on vit effectivement des chanceliers refuser d'ap-
poser le sceau sur un acte.

Enfin il était l'inspirateur de la législation royale :
c'est lui qui, le plus souvent, proposait les ordon-
nances et les faisait rédiger. Il présidait, à la place
du roi, plusieurs sections du conseil du roi (2).

1. *Des Offices*, l. IV, ch. 11, 28 et 32.

2. Il faut observer qu'au début de la monarchie capétienne, il y
avait deux chanceliers : un chancelier d'honneur qui était l'archevêque

Après une période de disparition passagère, où il fut remplacé par un garde des sceaux amovible, le chancelier reparut et il se maintint presque jusqu'à la Révolution française, comme nous aurons l'occasion de le voir (1).

A côté du sénéchal et du chancelier, avec un rang moins prééminent que ceux-ci d'ailleurs, nous trouvons, comme ministre, à l'époque féodale, le chambrier de France ou grand chambrier (*camerarius*). Son autorité varia suivant les époques. Il était apparu sur les diplômes capétiens, pour la première fois, en 1047. Sous Henri I^{er} un chambrier a le commandement en chef de l'armée royale, rôle qui incombera plus tard au sénéchal. Son importance diminua peu à peu : sa souscription qui était la première sur les diplômes sous Philippe I^{er}, en 1070, finit par devenir régulièrement l'avant-dernière. Au XIII^e siècle son rôle est purement honorifique. Ses attributions domestiques sont passées à des officiers d'ordre inférieur : les chambellans.

D'une manière générale les attributions du chambrier étaient les suivantes :

1^o Il avait la garde de la chambre où se trouvaient

de Reims, parfois celui de Paris (*summus cancellarius*, *archicancellarius*) et le chancelier effectif appelé *cancellarius*, ou *subcancellarius*, ou *protocancellarius*, ou *apocrisarius*, ou *cartigraphus*, *signator* a commentariis.

1. Cf. II^e partie.

le Trésor, les joyaux de la Couronne, et les Archives ;

2° A lui était attribuée la direction de tout ce qui concerne le gîte et le vêtement de la famille royale, l'ameublement et l'entretien du palais et l'administration des revenus des domaines « attachés à la chambre » et des droits prélevés sur les corporations qui s'occupent de la confection et du commerce des vêtements.

Son rôle était donc plutôt financier.

Son office fut supprimé en 1545.

Un autre ministre de cette époque était le connétable. Il avait pour fonction domestique la direction de l'écurie royale. Ses attributions augmentèrent beaucoup après la disparition du sénéchal : il remplaça celui-ci comme chef de l'armée royale. « ... Les « connétables, dit Pasquier, gagnèrent au long aller « qu'au lieu qu'auparavant ils étaient seulement « superintendants, de l'Écurie, ils commencèrent « d'être estimés pour lieutenants généraux de toute « la Gendarmerie de la France : qui n'est pas estat « de petite conséquence en un royaume. Et commença « cette grandeur au temps du père de saint Louis... » « Depuis le règne de Philippe-Auguste, ajoute-t-il, je « ne lis point de connétable qu'avec titre de supériorité et de superintendance des armes et, pour dire « le vrai, lieutenants généraux du Roy. » (E. Pasquier, *op. cit.*, t. I, p. 110.) Mais le commandement

du connétable ne s'exerçait qu'en temps de guerre : « son commandement n'est principalement qu'en la « campagne, c'est-à-dire ès armées et non sur les « places, ni mesme sur les gouverneurs des provin- « ces (1). » Cette restriction allait devenir très importante avec les armées permanentes. Le connétable avait compétence pour juger les délits commis par les gens de guerre et les délits commis en temps de guerre. Il verra diminuer peu à peu ses attributions. Il fut créé un grand amiral, à la suite du développement de la marine ; ce fut un grand officier de la Couronne, au moins à partir de Charles V. On établit (2) aussi un grand maître des arbalétriers (3), qui avait la même qualité. Enfin on créa un colonel général de l'infanterie et un colonel général de la cavalerie. C'étaient des atteintes portées au pouvoir du connétable. A partir du xvii^e siècle sa charge resta vacante.

Il nous reste à examiner le rôle d'un dernier ministre : le bouteiller de France ou grand bouteiller (*buticularius*). Il apparaît pour la première fois en 1043 sur les diplômes capétiens. Aux xii^e et xiii^e siè-

1. Loyseau. *Des Offices*, l. IV, ch. II, n° 19.

2. Le grand amiral et le grand maître des arbalétriers furent créés sous saint Louis.

3. Il fut remplacé au xv^e siècle par un grand maître de l'artillerie par suite de la modification apportée dans la tactique militaire par l'introduction de la poudre à canon.

cles sa souscription est la dernière sur ces diplômes. Au début, c'est lui qui est le plus souvent nommé avec le sénéchal et le chancelier. Aux ^xⁱ et ^{xii}^e siècles, il percevait les revenus des vignobles et administrait ces vignobles, il percevait une redevance fixe sur les abbayes de fondation royale. Il était, plus souvent que le connétable et le chambrier, employé aux jugements de la Cour du roi. Au ^{xiii}^e siècle, on lui avait donné juridiction sur les brasseurs et les marchands de vins de Paris et des principales villes du domaine. A partir de 1317, il préside la Chambre des comptes. Il perdit peu à peu ses attributions publiques et ne garda que ses attributions domestiques ; il prit alors le titre de grand échanson.

Telle est la liste des ministres existant à l'époque féodale.

On a pu remarquer qu'un ordre parfait ne s'était pas encore établi dans la répartition des fonctions ministérielles. C'est ainsi qu'il n'y avait pas de ministre spécial des finances : plusieurs ministres se partageaient ces fonctions. Heureusement, il s'était établi un corps spécial qui fut chargé de la gestion financière : ce fut le corps des trésoriers de France, fonctionnaires chargés de la perception des revenus domaniaux de la Couronne, qu'ils versaient entre les mains d'un caissier central, appelé changeur du Trésor, et des généraux des finances chargés du recouvrement des impositions, dont ils versaient le pro-

duit entre les mains des receveurs généraux. Ce corps de fonctionnaires, plusieurs fois modifié, fut réorganisé sous Henri II, en 1551. Un personnage finit par prendre rang à sa tête : le surintendant des finances ; on le voit apparaître en 1564. Alors seulement l'unité fut apportée dans l'administration financière. Nous nous occuperons de ce nouveau ministre dans notre deuxième partie.

Plus d'ordre fut apporté dans le service de la justice que le chancelier finit par concentrer en presque totalité entre ses mains.

Quant au service de la guerre, il appartenait en grande partie au connétable ; mais nous avons vu qu'il existait à côté de lui des officiers presque indépendants : le grand amiral et les *colonels généraux*.

Un certain progrès s'est pourtant manifesté, dès cette période, comme on a pu le constater : une certaine spécialisation tend à se manifester. Nous allons la voir s'accroître dans la seconde partie de notre étude, où nous allons avoir à parler notamment des secrétaires d'État.

DEUXIÈME PARTIE

PÉRIODE DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT

La répartition géographique d'une partie des fonctions se rattachant à l'administration intérieure.

Si, comme nous l'avons constaté, un certain ordre avait été apporté dans la répartition des fonctions ministérielles, dès le temps des grands officiers de la couronne, il n'en est pas moins vrai que la plupart de ceux-ci n'avaient pu se débarrasser de l'empreinte de l'origine privée de leurs fonctions et qu'ils étaient plus de hauts dignitaires du royaume que des ministres véritables, c'est-à-dire des personnages à rôle purement administratif et politique.

Avec les secrétaires d'État nous verrons apparaître des personnages qui répondront mieux à notre conception actuelle du ministre.

L'histoire de leurs attributions est curieuse à suivre : car on va constater un classement progressif de celles-ci. Nous aurons l'occasion de voir qu'une assez

grande confusion subsistait néanmoins, à la veille de la Révolution française, dans la répartition des fonctions ministérielles et que tout un groupe d'attributions resta même réparti géographiquement entre les secrétaires d'État.

Les secrétaires d'État subirent d'ailleurs une éclipse momentanée sous la Régence. Le gouvernement fut alors remis à des conseils.

Nous étudierons, successivement, dans quatre chapitres différents :

1° La répartition des fonctions entre les secrétaires d'État et les autres ministres (1) jusqu'à la Régence (1715) (chapitre I) ;

2° Les répartitions des fonctions entre les conseils établis sous la Régence (chapitre II) ;

3° La répartition des fonctions entre les secrétaires d'État et les autres ministres depuis la suppression des conseils (1718) jusqu'à la Révolution française (1791) (chapitre III) ;

4° Les institutions dérogeant à la spécialisation des fonctions ministérielles pendant la période des secrétaires d'État (chapitre IV).

1. Nous disons : et les autres ministres, car, comme nous allons le voir, il y eut en dehors des secrétaires d'État deux ministres : le chancelier et le surintendant des finances.

CHAPITRE PREMIER

La répartition des fonctions entre les secrétaires d'Etat et les autres ministres jusqu'à la Régence (1715)

Retracer en détail l'origine des secrétaires d'Etat sortirait du cadre de notre étude : car, au début, ce ne furent pas des ministres. Mais il va être nécessaire de dire quelques mots des ancêtres de ces nouveaux ministres.

Les secrétaires d'État descendent de ceux des clercs notaires, auxquels les grands officiers de la Couronne laissaient le détail de certaines affaires. Ils finirent par s'élever au-dessus de leurs collègues. On leur donna le nom de clercs du secré. Ils gardèrent ce titre longtemps : car le nom de secrétaires d'État n'apparut que vers 1559 (1).

En 1373 les clercs du secré acquirent le droit de pouvoir seuls, signer les expéditions des lettres de

1. En 1547 on leur avait donné le titre de secrétaires des commandements du roi.

finance (1). Ils pouvaient d'ailleurs contresigner les ordonnances pour les autres affaires. A cette époque, où commence à apparaître leur caractère de ministre, ils n'ont donc pas de spécialité : les affaires sont indivises entre eux.

D'abord nombreux, les clercs du secré virent, sous saint Louis, leur nombre réduit à trois. Réduire leur nombre c'était augmenter leur puissance ; c'était les acheminer vers la dignité de ministres.

Mais ils sont redevables de toute leur importance à Florimond Robertet qui fut secrétaire d'État sous Louis XII et qui parvint à acquérir la mission de contresigner les ordonnances du roi. Son importance fut fort grande dans le gouvernement. On l'a justement appelé le « père des secrétaires d'État ». « Par ses talents, ses longs services, il éleva au premier rang la charge de secrétaires des finances, car il n'eut pas seulement un succès personnel : il établit une tradition et forma des élèves, dont plusieurs membres de sa famille (2). » M. Esmein fait d'ailleurs remarquer (3) que « quelque haute que fût devenue leur position, jusque-là les secrétaires d'État

1. On appelait ainsi des lettres par lesquelles le roi accordait le don ou l'attribution d'une somme d'argent. A cause de cette fonction on donna aux clercs du secré le titre de secrétaires des finances.

2. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du Droit Français*, 5^e édition, p. 449.

3. *Ib.*, p. 450.

« n'avaient aucune autorité propre. Ils transmettaient
« les ordres du roi et rien de plus. Dans la seconde
« moitié du xvi^e siècle, ils commencèrent à « signer
« pour le roi toutes sortes d'expéditions », c'est-à-dire
« qu'ils donnèrent de leur propre chef des directions
« et des ordres aux divers officiers et fonctionnaires,
« lesquels ordres avaient la même autorité que s'ils
« eussent émané du roi, et ils conservèrent ce droit
« essentiel, sauf quelques réactions en sens contraire. »

Voilà donc les secrétaires d'État devenus de véritables ministres, dans la seconde moitié du xvi^e siècle. On allait bien être obligé de répartir les fonctions gouvernementales entre eux. Nous allons voir de quelle manière on le fit.

Nous devons rappeler ici que, comme nous avons eu l'occasion de le voir précédemment, à cette époque deux, départements ministériels s'étaient déjà dégagés :

1^o Le département de la justice, attribué au chancelier (1) ;

2^o Le département des finances, attribué au surintendant des finances.

1. Son importance était grande, il « était le dernier survivant des
« grands officiers solennels de la royauté féodale. Tous les actes de
« l'autorité royale passaient sous sa main... « Correcteur et contrô-
« leur de toutes les affaires de la France », il avait le devoir et le
« droit de ne point sceller les actes qu'il désapprouvait. » (Lavis-
visse, VII, 1).

Une séparation aussi nette existait-elle entre les attributions des secrétaires, dont le nombre avait été, par une ordonnance de 1547, fixé à quatre. Nous allons montrer que non.

Le règlement du 1^{er} avril 1547 qui augmenta les pouvoirs des secrétaires, en leur donnant qualité pour expédier toutes les affaires de l'État et des finances, n'établissait pas de département. Il s'en tenait à un système assez mauvais, parce qu'il supposait chez les secrétaires une compétence quasi universelle : il attribuait à chacun d'eux toutes les affaires dans une zone déterminée. C'est ce que nous avons appelé le principe de la répartition géographique des fonctions. C'est un des modes les plus rudimentaires de répartition des fonctions. Et nous allons assister, jusqu'à la Révolution française, à la régression progressive du système de la répartition géographique au profit du système de la répartition par nature d'affaires. Nous allons voir la spécialisation s'introduire par doses successives.

Le règlement de 1547 disait que « le Roy veut et entend que maîtres Guillaume Bochetel, Cosme Clausse, Claude de l'Aubespine et Jean du Thiers, ses conseillers et secrétaires de ses commandements et finances, ayent la charge des expéditions en ses affaires d'État et fassent les dépêches et réponses ès lieux et endroits cy après déclarés, selon le département qui en suit. » Et elle établit la répartition suivante :

Département des Secrétaires des Finances

Bochetel : Normandie, Picardie, Flandres, Écosse et Angleterre ;

Clausse : Provence, Languedoc, Guyenne, Bretagne, Espagne et Portugal ;

De l'Aubespine : Champagne, Bourgogne, Bresse, Savoye, Allemagne, Suisse ;

Du Thiers : Piedmont, Rome, Lion, Dauphiné, Venise et Levant.

On remarquera que chaque secrétaire avait non seulement dans son ressort des provinces françaises mais des pays étrangers. On n'avait même pas attribué tout l'étranger à un même secrétaire. On ne voit donc pas poindre à cette époque l'idée d'un ministère des Affaires étrangères. On s'était contenté de répartir provinces et pays étrangers de telle sorte que les secrétaires eussent une importance à peu près égale.

« La réforme introduite dans les fonctions des secrétaires des Finances, dit de Luçay (1), avait donc consisté à leur attribuer l'expédition de toutes les affaires d'État, dépêches et réponses, à chacun suivant le département qui lui avait été fixé. Ce département était un règlement de pays et pro-

1. De Luçay. *Les Secrétaires d'État*, p. 15.

« vances, et non pas d'attributions. Chaque secré-
« taire avait, dans sa circonscription, l'expédition
« des affaires de toute nature. On n'avait pas encore
« songé à organiser, pour les différentes branches
« de l'administration publique, un centre unique,
« une impulsion uniforme, ou plutôt l'impulsion
« était donnée par le Conseil du Roi... Aussi la fa-
« veur d'être admis dans son sein que les secrétai-
« res des commandements (1) venaient d'obtenir (par
« l'ordonnance du 3 avril 1547), peut-elle être con-
« sidérée comme un fait d'une plus grande consé-
« quence pour leur avenir que le règlement même
« du 1^{er} avril. »

Le règlement de 1570, sous Charles IX, vint, le premier, établir un département ministériel, au profit d'un secrétaire d'État, comprenant tout un service. Ce règlement attribuait :

1° A M. de Fizes, sieur de Sauves : Levant, Italie, Dauphiné, Provence, Languedoc, Auvergne, le reste du gouvernement de M. de Nemours, la gendarmerie et la maison du roi (la gendarmerie comprenait la grosse cavalerie et la maison du roi la garde royale);

1. Nous remarquerons que le titre de secrétaire d'État n'est pas encore apparu; on ne le trouve qu'à partir de 1559. Nous devons observer aussi que sous l'ancien régime le titre de ministre d'État ne désignait pas les secrétaires d'État; il était attaché à la qualité de membre du Conseil d'État; les secrétaires d'État souvent ne l'avaient pas.

2° A M. de Neuville, sieur de Villeroy : Espagne, Portugal, Flandres, Picardie, Guyenne, Poitou, Anjou ;

3° A M. Pinart : Angleterre, Écosse, Danemark, Bretagne, Paris, Isle-de-France, Orléans, Touraine, Maine, Normandie ;

4° A M. Brulart : l'Empire, Allemagne, Suisse, Metz en Lorraine, Champagne, Brie, Bourgogne.

Le fait important est qu'un seul et même ministre est chargé des expéditions relatives à la grosse cavalerie et à la garde royale. C'est un acheminement vers la constitution d'un ministère de la Guerre.

En 1588, intervint une mesure qui fut dictée au roi par la crainte, que commençaient à lui inspirer l'importance et l'autorité, sans cesse croissantes, des secrétaires d'État : on réduisit leurs pouvoirs et, — c'est ce qui nous intéresse, — il fut décidé que le roi pourrait modifier leurs départements d'année en année. Cette mesure subsistera jusqu'à 1789 ; mais son application deviendra de plus en plus rare, les départements des secrétaires d'État acquérant de plus en plus de consistance.

Mais après l'assassinat du duc de Guise, Henri III sentit qu'il fallait mener énergiquement les affaires de l'État. Aussi réorganisa-t-il, par le règlement du 1^{er} janvier 1589, la répartition des fonctions entre les secrétaires d'État. Voici comment les affaires sont distribuées entre les divers départements :

« 1° M. Ruzi de Beaulieu : États de la maison du

« roi ; « ce qui est pour celle de la reine ». États de
« la guerre. Paris et Isle-de-France, Berry ;

« 2° M. de Rasl : Piedmont, Italie, Savoye, Espa-
« gne, Flandre et Franche-Comté, Levant, Pologne,
« Suède, Danemark, Angleterre, Écosse, Suisse ;

« 3° Potier de Gesvres : Guyenne et toute la Gas-
« cogne, Périgord, Limousin, Auvergne et Bourbon-
« nais, Nivernais, Bourgogne, Champagne et Brie,
« Picardie, Normandie et Bretagne ;

« 4° M. Forget de Fresne : Languedoc, Provence
« et Dauphiné, Lyonnais, Forest et Beaujollais, Metz
« et pays Messin, Orléanais, Maine, Touraine, Anjou,
« Poitou, Xaintonge et Angoulmois. »

Ce règlement marque un pas en avant fait par la
spécialisation ministérielle. Nous y remarquons en
effet deux choses importantes :

1° En premier lieu, on étend beaucoup la compé-
tence militaire du secrétaire d'État de la guerre qui
devient ainsi un véritable ministre de la Guerre ; néan-
moins il ne centralisait pas encore les questions mili-
taires dans leur totalité : il n'avait que les états ; les
autres expéditions nécessaires aux mouvements des
troupes et aux garnisons restaient réparties région-
alement entre les secrétaires d'État. En outre nous
devons rappeler l'existence des colonels généraux et
du grand amiral.

2° En second lieu, tous les pays étrangers étaient
attribués à un seul secrétaire d'État. Ce progrès très

important, qui constituait la création d'un ministère des Affaires étrangères, avait été rendu nécessaire par le développement, sans cesse croissant, des relations entre les pays européens, qui avaient fini par acquérir une consistance intérieure et qui, par suite, commençaient à éprouver un besoin d'expansion vers le dehors. Diviser les affaires concernant les pays étrangers entre plusieurs ministres devenait donc de plus en plus nuisible. On sentit le besoin d'avoir un ministre qui pût diriger avec compétence et habileté la politique extérieure de la France. C'était là un besoin que l'on n'avait pas ressenti dans les siècles précédents, à cause des conflits internes qui, sans cesse, agitaient les nations d'Europe en formation et qui empêchaient de jeter les yeux vers les pays étrangers, sinon pour les piller. Dorénavant, nous verrons se maintenir le service ministériel des Affaires étrangères, sauf une courte disparition de 1624 à 1626.

La répartition géographique avait, par le fait de la constitution d'un département des Affaires étrangères, subi un recul. On ne la trouve plus que pour les affaires intérieures, et encore seulement pour celles ne concernant ni la maison du roi, ni les états de la guerre. Néanmoins son domaine restait très vaste ; nous allons le voir se réduire. Nous remarquons que l'on ne cherche pas à apporter un peu de méthode dans la répartition des provinces entre les secrétaires d'État ; un même secrétaire d'État a des

provinces septentrionales et des provinces méridionales : par exemple, Forget de Fresne a, comme nous l'avons vu, dans son département, le Languedoc, Metz et le Poitou, provinces situées dans des régions essentiellement différentes, n'ayant pas les mêmes coutumes. Les départements des secrétaires d'État, à cet égard, s'enchevêtraient littéralement : c'était le règne de l'arbitraire. Il restait donc de grands progrès à réaliser. Nous verrons que l'ancien régime ne parviendra pas à les accomplir complètement.

En 1598, se produit une nouvelle conquête de la spécialisation : Forget de Fresne, qui fut le rédacteur de l'édit de Nantes, centralisa dans ses mains toutes les affaires concernant les protestants, sous le nom d'« affaires générales de la religion prétendue réformée ». Ses successeurs gardèrent sa charge. C'était une ébauche du ministère des Cultes. Par là se manifeste une des grandes préoccupations du moment : la politique à suivre vis-à-vis des protestants (1). Nous constatons ici, comme nous l'avons

1. L'importance de cette charge fut grande au début, mais alla en diminuant sans cesse : « Chateauneuf, nous dit Saint-Simon, n'avait « aucun département que des provinces. Les huguenots étaient le « département particulier de sa charge de secrétaire d'État, qui la « rendait importante, lorsqu'ils faisaient un corps armé, avec lequel « il fallait compter ; mais depuis la révocation de l'édit de Nantes, « cette charge de secrétaire d'État était à peu près nulle ». (*Mémoires de Saint-Simon*, édition des grands écrivains de France, t. IV, p. 254, Hachette 1884.)

déjà remarqué et comme nous aurons encore à l'observer, que dans la répartition des fonctions entre les ministres et dans les modifications, qui y sont apportées, se reflète, dans une certaine mesure, l'état social du pays.

En 1617, fut créé un conseil, qu'on appela Conseil des Dépêches : là, les secrétaires d'État lisaient les dépêches qu'ils recevaient et les réponses qui y étaient faites. On s'y occupait, au début, des affaires intérieures et des affaires extérieures ; mais, en 1630, le règlement sur le Conseil d'État limita la compétence du Conseil des Dépêches aux affaires intérieures. Et cela se conçoit : car le rôle de ce conseil était d'empêcher l'incohérence qui aurait pu résulter, dans la gestion des affaires intérieures, de la répartition géographique des fonctions entre les secrétaires d'État, de permettre d'établir des règles générales de conduite pour les questions les plus importantes. Or une pareille incohérence n'était pas à craindre dans la direction des affaires extérieures, puisqu'elle avait été confiée à un ministre unique.

Le règlement du 11 mars 1626 vint réaliser une nouvelle amélioration, en accordant au secrétaire d'État de la guerre toute la direction des troupes à l'extérieur, le taillon et l'artillerie, en même temps il confiait à un secrétaire d'État distinct la maison du roi. La conception d'un ministère de la Guerre s'affirmait donc avec une netteté de plus en plus

grande; on augmentait sans cesse la compétence du ministre; on lui avait même attribué un rôle financier, en le chargeant du taillon, qui était un surcroît à l'impôt territorial de la taille, établi, sous Henri II, pour les dépenses de la guerre; on aurait dû le confier au surintendant des finances; mais son attribution au secrétaire d'État de la guerre s'explique par le caractère particulier, purement militaire par sa destination, de cette taxe.

En examinant le texte du règlement, nous allons constater de nouveaux progrès de spécialisation. Il y est dit :

« Le roy jugeant qu'il est à propos et très expédient
« pour le bien de ses affaires, que les provinces soient
« toutes entre les mains d'un seul de ses secrétaires
« d'État, pour en faire les dépêches et expéditions
« qui lui seront commandées, Sa Majesté a résolu de
« changer les départements, suivant lesquels ils ont
« travaillé jusqu'à présent, afin de donner aux trois
« autres un honorable employ, pour exercer tous
« quatre en bonne intelligence et amitié leurs charges, selon la dignité d'icelles, et a voulu et ordonné
« que désormais :

« Le sieur de Loménie aurait : la maison de Sa Majesté, Paris, Isle-de-France, Orléans, Berry, Soissons et Parlement de Navarre ;

« Le sieur d'Herbault : tous les étrangers, et outre
« cela, dans le royaume, le Languedoc, la Guyenne,

« Brouage, Aunis, la Rochelle et les affaires généra-
« les des huguenots ;

« Le sieur d'Acquerre aura : l'Auvergne, le Bour-
« bonnais, le Nivernais, la Bourgogne, la Champa-
« gne, la Brie, la Picardie, la Normandie, la Bretagne,
« les trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, la Lor-
« raine et la marine du Ponant ;

« Et le sieur de Beauclerc aura : la guerre, suivant
« le règlement de l'an 1619 pour le dedans du royaume,
« mais tout entière pour le dehors, le taillon et l'ar-
« tillerie, *sans qu'aucun autre secrétaire d'État y ait*
« *part*, et outre cela, il aura le Poitou, la Marche, le
« Limousin, l'Angoulmois, la Xaintonge, le Lyon-
« nais, le Dauphiné, la Provence et la marine du
« Levant.

« Et pour le regard des fortifications, chacun en
« fera les états en ce qui sera de son département. »

Plusieurs remarques peuvent être faites sur ce
texte au point de vue de la répartition des fonctions
qu'il établit entre les secrétaires d'État :

1^o Comme nous l'avons déjà mentionné, il sépare
les expéditions de la guerre de celles de la maison du
roi ;

2^o Il accentue la spécialisation au point de vue des
affaires étrangères en disant que le secrétaire d'État
sera chargé de « tous les étrangers », formule abso-
lument générale et non plus énumération des pays à
lui attribués, comme on énumère les provinces con-

fiées aux autres secrétaires d'État ; mais d'un autre côté il restreint la spécialisation en confiant au secrétaire d'État chargé de « tous les étrangers » les affaires concernant les protestants et un certain nombre de provinces françaises ;

3° Il y a lieu de remarquer la formule employée par le règlement : il dit que le secrétaire d'État chargé de la guerre a le soin d'un certain nombre de matières militaires « sans qu'aucun autre secrétaire d'État y ait part ». C'est bien faire ressortir la spécialisation, à cet égard. Il constate, d'autre part, que le service des fortifications reste réparti géographiquement, ce qui avait peut-être moins d'inconvénient que la répartition géographique des fonctions concernant les approvisionnements militaires.

4° Pour la première fois, on voit figurer dans les attributions des secrétaires d'État : la marine. Celle-ci est d'ailleurs divisée en marine du Levant, attribuée au secrétaire d'État de la guerre, et marine du Ponant attribuée à un autre secrétaire, qui n'avait dans son département que des provinces. Il n'y avait aucune raison de scinder ainsi la marine ; cela avait de grands inconvénients pour l'administration. Néanmoins nous pouvons voir là un acheminement vers la constitution d'un ministère de la marine.

En 1644, il intervient une nouvelle répartition des secrétariats d'État qui vint apporter quelques nouvelles améliorations. On attribuait :

1° Au comte de Brienne : les pays étrangers, la marine du Levant et du Ponant, les pensions ;

2° A M. Phelypeaux de la Vrillière : les affaires de la religion prétendue réformée ;

3° A M. du Plessis Guénégaud : la Maison du Roi et le Clergé ;

4° A M. Le Tellier : la guerre tant du dedans que du dehors du royaume, l'artillerie et le taillon.

Nous constatons que la marine est toujours divisée en marine du Levant et marine du Ponant. Mais un même secrétaire d'État est chargé des deux fractions ; c'est là un important progrès. On confia ce service au secrétaire d'État chargé des relations extérieures, ce qui était assez logique, puisque la marine est un des éléments de communication avec les pays étrangers. Malheureusement le progrès fut de courte durée ; on sépara bientôt, à nouveau, la marine du Levant de celle du Ponant ; la seconde était laissée au secrétaire d'État chargé des affaires étrangères, tandis que la première passait à celui de la guerre. Heureusement qu'un peu d'unité était apportée dans l'administration de la marine par le surintendant de la navigation, marine et commerce de France, dont la charge avait été créée en 1627, en faveur de Richelieu, après la démission du maréchal de Montmorency, amiral de France, dont l'office fut supprimé. Ce surintendant avait le contrôle et la direction de la marine : il avait de grands pouvoirs juridictionnels

et était chargé du personnel et du matériel. En 1650, on lui avait même attribué la nomination des commandants de la flotte pour le temps de guerre, les seuls officiers de marine dont le roi s'était auparavant réservé la nomination.

En outre, dans la Méditerranée, s'exerçait l'autorité du commandant des galères, lequel était Richelieu. Il avait le commandement et l'administration des galères et des navires envoyés dans la mer du Levant pour exterminer les pirates.

Le service de la marine ne faisait donc pas l'objet d'un département ministériel. On peut dire qu'à cette époque il y avait quatre ministres de la marine, à peu près indépendants les uns des autres.

En 1627, il s'était produit une réforme qui avait augmenté les attributions du secrétaire d'État de la guerre : ce fut la suppression du connétable. Mais il était loin de grouper tous les services de la guerre. On trouvait toujours, en effet, à côté de lui, des personnages qui étaient, eux aussi, en quelque sorte, des ministres de la guerre, mais à compétence restreinte :

1° Le colonel général de l'infanterie qui avait des pouvoirs propres étendus : la justice était rendue en son nom, la première compagnie de chaque régiment lui appartenait en propre, les ordres étaient publiés sous son nom ;

2° Le grand maître de l'artillerie, qui avait la sur-

veillance du personnel de l'artillerie, veillait à la fabrication des poudres, à la fonte des pièces, avait pouvoir sur les arsenaux ;

3^o Le colonel général des dragons, dont la charge fut créée en 1668,

Dans d'autres branches de service on trouvait des fonctionnaires à peu près indépendants : le grand maître et surintendant des postes et relais de France, espèce de ministre des voies de communication et surintendant général des bâtiments du roi (1).

En 1661, de nouveaux progrès sont réalisés à l'égard de la spécialisation ministérielle :

En premier lieu, la charge de colonel général de l'infanterie fut supprimée après la mort du duc d'Épernon. Désormais, tous les brevets durent être dressés et signés par le secrétaire d'État chargé de la guerre.

En second lieu, la marine du Ponant et la marine

1. « Ces institutions (gouvernementales) étaient imparfaitement ordonnées. Les ministres : Chancelier, ministres d'État, secrétaires d'État, contrôleur général étaient dissemblables. Le partage de l'administration du royaume entre les quatre secrétaires d'État se comprenait au temps où ceux-ci n'étaient que des expéditeurs de lettres et d'ordres ; au xvii^e siècle c'était une grande bizarrerie. On ne voit pas toujours bien les raisons ni de la distribution des provinces, ni de la répartition des affaires particulières entre les secrétaires d'État. » Telle est l'appréciation formulée sur la répartition des fonctions ministérielles à cette époque dans l'histoire publiée sous la direction de M. Lavissee (VII, 1).

du Levant sont, de nouveau, réunies dans les mains du secrétaire d'État des affaires étrangères.

La marine ne resta d'ailleurs pas confiée à ce secrétaire d'État. Colbert, à cause de sa connexité avec le commerce, dont il était chargé, et étant donné sa prétention de contrôler les grands services gouvernementaux, avait assumé, en réalité, la direction du service de la marine. Un ordre du roi, du 31 décembre 1665, aux chefs d'escadre, vint officiellement lui en confier l'administration. On se trouva alors dans une situation assez anormale : Colbert devait faire les mémoires, les ordres à expédier et, après les avoir lus au roi, les remettre à de Lionne, secrétaire d'État des affaires étrangères, qui était chargé de les expédier ; après que les expéditions avaient été faites, celui-ci devait les envoyer, à cachet volant, à Colbert qui avait à les faire parvenir aux intéressés ; Colbert prenait connaissance des réponses et les envoyait à de Lionne qui en rendait compte au roi. Telles étaient, dans leurs grandes lignes, les dispositions du règlement du 11 mai 1667, qui détermina les attributions respectives des secrétaires d'État des affaires étrangères et de Colbert au point de vue du service de la marine. On y voit nettement quelle grande complication entraîne le défaut de spécialisation ministérielle. Heureusement que Colbert avait assez de force de volonté et de compétence pour savoir imposer ses décisions et éviter ainsi tous ces ti-

raillements, source de lenteur, qui sont si nuisibles à la bonne expédition des affaires.

Le même règlement attribuait à Colbert, en outre, le rétablissement des haras dans toutes les provinces du royaume, les fortifications de toutes les places tant de mer que de terre, et tout ce qui regardait les fournitures de vivres des armées et des garnisons. Il était prescrit que chaque secrétaire conserverait pour ces affaires les expéditions ; à Colbert appartiendrait l'initiative des décisions à prendre ; on voyait ici le même fonctionnement que pour le service de la marine ; cela avait les mêmes inconvénients ; mais nous devons signaler comme un progrès la réunion, sous la direction de Colbert, du service des fortifications, réparti géographiquement, auparavant, entre les secrétaires d'État. On voit la variété des fonctions attribuées à Colbert qui était en outre chargé des finances.

Un règlement du 7 mars 1669 vint apporter un peu plus d'ordre, après que Colbert eût acquis la charge de secrétaire d'État de Duplessis Guénégaud.

On démembra le département de de Lionne et l'on donna à Colbert le service de la marine dans toutes les provinces, les galeries, la Compagnie des Indes Orientales et Occidentales et les pays de leurs concessions, le commerce intérieur et extérieur et les consulats.

On attribua, en même temps, au secrétaire d'État

chargé de la guerre les marchés concernant le logement des troupes, les étapes, les fournitures qui appartenaient auparavant au ministre des finances ; celui-ci ne conserva que le contrôle.

Nous voyons là se réaliser un nouveau pas vers la spécialisation ministérielle. Le ministère de la marine se trouve établi : un même secrétaire d'État groupe tous les services de la marine ; de même il réunit entre ses mains toutes les questions commerciales, et, chose logique, on lui a confié les consulats, dont le but doit être plus commercial que diplomatique. En somme, on peut dire que Colbert était tout ensemble ministre des finances, de la marine et du commerce ; il avait concentré entre ses mains toutes les questions concernant ces différentes branches de l'administration et de l'activité économique du pays.

Dans le même règlement nous voyons s'étendre la compétence du secrétaire d'État de la guerre. La spécialisation s'accroît ici encore.

En 1666, il s'était produit une réforme que nous ne pouvons passer sous silence : à la suite des malversations de Fouquet, Louis XIV avait supprimé la charge de surintendant des finances et établi, à la place, un conseil des finances. Mais les finances sont un des services qui ont le plus besoin de l'unité de direction qui peut, seule, assurer l'autorité d'un ministre. Aussi, il se détacha du conseil un membre qui devint un véritable ministre des finances : le con-

trôleur général des finances. Il eut la haute direction du service des recettes et des dépenses de l'État, il eut la fixation des impôts et la perception des fonds ecclésiastiques ; il fut préposé à l'ordonnancement des dépenses ; on lui donna l'adjudication des fermes. Cette réforme eut une conséquence : le chancelier et le surintendant des finances étaient auparavant hiérarchiquement très supérieurs aux secrétaires d'État. Or, Colbert fut nommé contrôleur général étant secrétaire d'État ; les finances tombèrent donc dans le domaine des secrétaires d'État. Le contrôleur général fut pour eux un égal et non plus un supérieur. Et le chancelier se trouvant désormais isolé vit son importance se réduire et, lui aussi, ne fut plus le supérieur des secrétaires d'État.

Le 12 octobre 1669 un édit vint ordonner la suppression de la grande maîtrise du commerce et de la navigation. Malheureusement il n'attribua pas ses fonctions au secrétaire d'État de la marine et du commerce. Il rétablit la charge d'amiral de France ; mais le roi se réservait la nomination de tous les officiers, l'examen des questions concernant la construction et le radoub des vaisseaux ; il décida que le roi arrêterait lui-même toutes les dépenses faites par le trésorier de la marine. L'amiral conservait notamment la juridiction, la délivrance des lettres de marque... En réalité, le secrétaire d'État était devenu le chef presque absolu de la marine : il prescrivait les

dépenses à faire, il était le maître de l'avancement. Il réalisa une autre conquête : après la démission de Créquy, on enleva, pour la lui donner, au capitaine des galères la nomination des officiers et la disposition des fonds. Il restait donc bien peu de services maritimes qui ne fussent pas sous la direction de Colbert. On peut le considérer comme le premier des ministres de la marine français. Il sut se montrer à la hauteur de sa tâche ; il nous suffit de rappeler l'ordonnance de 1681 sur la marine marchande.

Nous remarquerons qu'à cette époque, aucun secrétaire d'État n'était chargé en particulier de l'enseignement. Cela tient à ce que l'enseignement secondaire était donné par les universités qui s'administraient elles-mêmes sous le contrôle des Parlements ; l'enseignement primaire, lui, appartenait au clergé. Les secrétaires d'État avaient la surveillance de l'enseignement, chacun pour les provinces rangées dans son département.

Si un peu d'ordre et de méthode s'introduisait progressivement dans la répartition des fonctions ministérielles, il restait donc encore de grands progrès à réaliser. On le verra clairement quand on saura toutes les attributions que groupait dans sa main, puissante il est vrai, Colbert, au moment de sa mort. Il était à la fois contrôleur général, surintendant des bâtiments, jardins, arts et manufactures et, en outre, il avait le plus fort des départements de secrétaires

d'État. Ce département comprenait, en effet, depuis le règlement du 7 mars 1669 : la maison du roi, les affaires générales du clergé, la marine et les galères, le commerce intérieur et extérieur, les consulats, la Compagnie des Indes Orientales et Occidentales et les pays de leurs concessions, le rétablissement des haras, l'Orléanais, l'Isle-de-France et Paris. On voit quel faisceau d'attributions diverses et de la plus haute importance pour le pays il réunissait dans ses mains.

Après sa mort chacune de ses trois charges échut à un attributaire différent.

Le service des haras passa du département de la marine à celui de la guerre, auquel il était plus normal de le rattacher. Il retourna, d'ailleurs, un an après, au département de la marine. De même on réunit à la guerre quelques manufactures qui ne lui appartenaient pas encore. Enfin on réalisa un progrès, en ce sens que le service des fortifications des places qui, auparavant, était partagé entre les quatre secrétaires d'État fut attribué aux secrétaires d'État des affaires étrangères pour les provinces nouvellement conquises et à celui de la guerre pour les autres.

A la mort de Louvois, le service des fortifications resta bien concentré entre les mains d'un seul personnage, mais fut enlevé au secrétaire d'État de la guerre. On confia, en effet, la direction générale des

fortifications à un fonctionnaire spécial : Le Pelletier de Souzy, intendant des finances. Il avait l'ordonnement des fonds et devait rendre compte au roi, toutes les semaines, des détails de son administration. Il jouait, en somme, le rôle de ministre. Mais c'était un ministre trop spécialisé et il semble bien que l'on ne peut expliquer ce démembrement du département du secrétaire d'État de la guerre que par des raisons de personne.

La surintendance des postes fut de même placée sous l'autorité d'un chef qui n'était pas secrétaire d'État. Ici l'autonomie se concevait fort bien : les postes constituent un service à part qui, à cette époque où les moyens de transport ne nécessitaient aucun travail préalable de voirie publique, n'avait besoin d'avoir d'attache avec aucun autre département ministériel. Il est à remarquer d'ailleurs qu'on enleva à la surintendance des postes, pour les rattacher au domaine, les taxes payées pour la correspondance avec l'étranger.

La surintendance des bâtiments fut également enlevée aux secrétaires d'État pour être placée sous la direction de Colbert de Villecerf. Toutefois on lui enleva les manufactures, sauf celles des Gobelins, et on les confia au contrôleur général Pontchartrain qui les ajouta à son département de secrétaire d'État. Il récupéra également les haras qui lui avaient été enlevés l'année précédente, pour être donnés à Colbert.

Il n'y eut plus de changement important dans la répartition des fonctions ministérielles, jusqu'à la mort de Louis XIV.

Si nous voulons résumer dans un tableau d'ensemble l'organisation des départements ministériels à la mort du grand roi, nous voyons qu'il y avait six ministres, qui se partageaient les fonctions de la manière suivante :

I. — *Le chancelier* était le chef suprême de la justice. Il avait une juridiction absolue en matière de librairie ; il était chargé de délivrer les privilèges de librairie, sans lesquels aucun livre ne pouvait être édité. Il avait, en règle générale, la garde du sceau, ce qui lui donnait une grande influence.

II. — *Le contrôleur général des finances* avait l'administration financière. Il veillait à la répartition des fonds entre les divers services publics. Il avait la direction des ponts et chaussées, celle du commerce intérieur et du commerce extérieur par terre ainsi que de l'agriculture ; il y joignait les services des manufactures, des douanes, des mines, des monnaies de France. Il groupait donc des attributions très diverses. Il tenait à la fois d'un ministre des finances, d'un ministre du commerce, d'un ministre des travaux publics et d'un ministre de l'agriculture.

III. — Un secrétaire d'État, de Torcy, avait dans son département les *affaires étrangères* ; on y avait adjoint la surintendance des postes, qui, en effet,

était un service en intime relation avec celui des affaires étrangères.

Comme généralités (1), il avait la Bretagne, la Provence, le Berry, la Champagne, le Lyonnais, le Limousin, l'Angoumois, la Saintonge, la souveraineté de Sedan, la Navarre, le Bigorre, le Béarn et le Nébouzan. On remarquera que ces provinces étaient des provinces frontières ou côtières. On essayait par là de concilier, dans une certaine mesure, la répartition géographique avec la spécialisation ministérielle.

IV. — Un deuxième secrétaire d'État, de Pontchartrain, avait pour attributions *la maison du roi et le clergé*. Il s'occupait des relations générales du pouvoir civil avec les autorités ecclésiastiques et notamment des assemblées qui se réunissaient périodiquement pour discuter des questions intéressant la religion et en même temps pour voter le « don gratuit », qui était le seul subside payé par l'Église au roi et qui avait pour caractère d'être, au moins en principe, non imposé, mais librement consenti par le clergé.

Les nominations aux évêchés, abbayes et autres bénéfices ne ressortissaient pas de ce département ministériel : chaque secrétaire d'État les expédiait pendant un mois.

1. La généralité était la circonscription administrative de l'époque ; elle avait à sa tête un intendant.

De Pontchartrain s'occupait, en outre, de la *marine, du commerce maritime, des galères et des colonies*. Ses attributions étaient fixées par un règlement du 13 septembre 1699. Celui-ci avait essayé de déterminer les fonctions respectives du secrétaire d'État de la marine et de celui des affaires étrangères, car tous deux avaient à s'occuper des relations extérieures. Le secrétaire d'État de la marine contresignait, en vertu de ce règlement, les lettres adressées aux agents français près des puissances barbaresques et concernant des marins français envoyés dans les États barbaresques. Il discutait les traités de commerce, établissait les mémoires résumant les négociations, les présentait au Conseil et les remettait au secrétaire d'État des affaires étrangères qui les envoyait aux représentants du roi dans les pays étrangers, avec pouvoir de conclure les traités ; en somme le secrétaire d'État de la marine avait ici la préparation et la discussion des affaires (parce qu'on lui reconnaissait la compétence), celui des affaires étrangères n'était qu'un organe de transmission. Le secrétaire d'État de la marine envoyait les instructions pour les questions de marine aux ambassadeurs de France à Madrid, Constantinople et au Portugal ; pour celles adressées aux ambassadeurs accrédités auprès des autres pays, il portait les mémoires au Conseil, ceux-ci, après avoir été signés du roi, étaient expédiés par le secrétaire d'État des affaires étrangères. Ce dernier était chargé de la

négociation de tous les traités autres que ceux de commerce. Dans ce partage de fonctions on peut voir se manifester un certain flottement.

La compétence du secrétaire d'État de la marine, au point de vue des colonies, était générale : il s'occupait aussi bien des questions d'administration que des questions religieuses et de la justice.

Il avait la réglementation de la police et de la navigation de la marine marchande ; il prenait les dispositions relatives à la pêche à la morue et au hareng.

De Pontchartrain dirigeait aussi le service des *haras*.

Enfin il avait la surveillance des *Académies*, sauf de celle de Paris, qui ne pouvait dépendre que du roi.

Comme généralités, il avait l'Ile-de-France et Paris, Orléans, Soissons, le Poitou, la Haute et la Basse-Marche, c'est-à-dire les plus importantes.

Le secrétaire d'État avait le département le plus considérable de tous. Il était à la fois ministre de la marine, ministre des colonies, ministre du commerce (malheureusement il n'avait que le commerce maritime, le reste du commerce étant confié, comme nous l'avons vu, au contrôleur général des finances), ministre de l'agriculture et même ministre de l'instruction publique, dans une certaine mesure.

V. — Un troisième secrétaire d'État était chargé des *affaires de la religion prétendue réformée*. Ce département était confié à la Vrillière. Il avait

comme généralités la Haute et la Basse-Guyenne jusqu'à Fontarabie, le Périgord et le Rouergue, le comté de Foix, le Haut et le Bas Languedoc, le Maine, le Perche, le comté de Laval, la Normandie (c'est-à-dire les généralités de Rouen, Caen et Alençon), la Bourgogne, la Bresse, le Bugey et Valromey, la Touraine et l'Anjou, le Bourbonnais, le Nivernais, La Rochelle, l'Aunis, le Brouage et les îles de Ré et d'Oléron, la Haute et la Basse-Auvergne, la Picardie et le Boulonnais. Ce secrétaire d'État avait donc dans son ressort un grand nombre de provinces : on avait essayé de compenser, par là, le peu d'importance qu'avait à cette époque le service de la religion prétendue réformée.

VI. — Le quatrième secrétaire d'État, Voysin, avait dans son département la *guerre*, le taillon, l'artillerie et les pensions des gens de guerre.

Il ne s'occupait donc absolument que des questions militaires. Il était beaucoup plus spécialisé que ses collègues.

Il avait comme généralités : le Dauphiné, les trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, la Franche-Comté, la Lorraine, l'Alsace y compris Strasbourg, la Flandre et les places conquises de la côte des Pays-Bas, y compris l'Artois, le Roussillon, Conflans et la Cerdagne. Il n'avait donc que des provinces frontières.

On voit, d'après ce qui vient d'être dit, qu'un certain classement s'était produit dans la réparti-

tion des fonctions entre les ministres. La marine n'était plus divisée, comme jadis, entre deux secrétaires d'État. Un même ministre centralisait tous les services se rattachant à l'armée. Malheureusement, le commerce ressortissait à deux départements ministériels différents, comme nous l'avons indiqué.

La répartition géographique des fonctions qui n'avaient fait l'objet d'aucune attribution spéciale continuait à se maintenir. Mais une modification s'était produite dans la manière dont elle était établie : les deux secrétaires d'État dont les fonctions se rattachaient à l'administration intérieure, avaient dans leur ressort des provinces du centre du pays ; les deux autres, au contraire, dont le rôle était extérieur (secrétaires d'État des affaires étrangères et de la guerre) avaient des provinces frontières ou des provinces situées sur les côtes. La répartition des provinces se trouvait par là être devenue beaucoup plus logique.

Des progrès sensibles avaient donc été réalisés.

A la mort de Louis XIV, il va se produire un changement profond dans les départements ministériels. En effet, le rôle de ministre fut enlevé aux secrétaires d'État pour être attribué à des conseils. Nous allons examiner cette réforme dans un chapitre II.

CHAPITRE II

La répartition des fonctions entre les conseils établis sous la régence.

L'importance de plus en plus grande prise par les secrétaires d'État, qui étaient gens de roture ou de petite noblesse, avait beaucoup mécontenté la haute noblesse de France. Saint-Simon, dans ses *Mémoires*, en témoigne tout son dépit. Aussi quand le duc d'Orléans fut devenu régent, après la mort de Louis XIV, l'incita-t-on à briser l'influence de ces personnages qui avaient pris, au gré des gens de haute naissance, un rôle trop grand dans la direction de l'État, rôle qui devait, disaient-ils, incomber à la noblesse. Le duc d'Orléans se laissa convaincre. Il ne maintint que trois secrétaires d'État et il réduisit leur rôle à celui de scribes; ils n'avaient plus la signature des affaires.

Le contrôleur général des finances fut supprimé.

Le chancelier, lui, subsista.

Nous n'avons pas à discuter la question de savoir si l'idée était heureuse de substituer des conseils aux

ministres ; nous nous contenterons de faire observer, et l'expérience le prouva, que confier à des collègues les fonctions de gouvernement, c'est amener des tiraillements, des retards dans la gestion des affaires de l'État ; or, rien n'est plus funeste que la lenteur et l'indécision en matière politique. Mais ce qui doit nous arrêter ici c'est le mode de répartition des fonctions entre les conseils, que l'on avait ainsi créés.

On institua sept conseils :

- 1° Le conseil de conscience ;
- 2° Le conseil des affaires étrangères ;
- 3° Le conseil de la guerre ;
- 4° Le conseil de la marine ;
- 5° Le conseil du dedans du royaume ;
- 6° Le conseil des finances ;
- 7° Le conseil du commerce (1).

Nous allons examiner quelles étaient les attributions de chacun d'eux.

I. — *Conseil de conscience*. — Il avait été organisé par le règlement du 23 décembre 1713.

Il s'occupait de toutes les affaires concernant la religion et notamment : des règlements au sujet des hérétiques, de la conduite à tenir à l'égard des nouveaux convertis, de leur protection contre leurs fa-

1. Il y a lieu de remarquer qu'il y avait en outre un conseil de régence, placé auprès du régent pour le seconder dans les décisions à prendre relativement aux grandes questions politiques.

milles, de la taxe des bénéfices vacants perçus en leur faveur, des règlements sur la discipline ecclésiastique; il avait à statuer sur les disputes entre les universités et les facultés sur les questions de religion; il recevait les plaintes des évêques, chapitres, communautés ou particuliers relativement à des affaires d'ordre ecclésiastique; il avait l'inspection des communautés séculières et régulières, quand l'autorité royale avait à s'exercer; il était chargé d'examiner les nouveaux établissements et d'étudier les réformes à apporter dans les nouveaux monastères; il tranchait les difficultés relatives aux élections soumises au roi et la collation des bénéfices dont on lui demandait provision. C'était un ministère des cultes.

II. — *Conseil des affaires étrangères.* — Il s'occupait de la direction des relations avec les puissances étrangères et de toutes les questions d'ordre extérieur.

III. — *Conseil de la guerre.* — Il avait été organisé par une ordonnance du 3 novembre 1715.

Dans ce conseil, contrairement à ce qui avait lieu dans les deux autres, les affaires étaient réparties entre les divers membres; ce qui faisait de chacun d'eux un véritable ministre :

Le Maréchal de Villars, qui était président du conseil de la guerre, avait pour attribution toutes les affaires concernant la guerre ;

Un autre membre (marquis de Biron) avait le détail de l'infanterie ;

Deux autres (marquis de Jeuffreville et de Lévis) avaient la gendarmerie, la cavalerie légère française et étrangère, les carabiniers, les hussards, les dragons, la convocation du ban et de l'arrière-ban.

En 1716 et 1718, la composition du conseil fut modifiée par suite de l'entrée du comte d'Évreux qui reçut le détail de la cavalerie, ce qui était naturel (car il était colonel général de la cavalerie) et du marquis de Coigny, colonel général des dragons.

M. de Jeuffreville n'eut plus aucun détail.

Quant à M. de Lévis, on lui confia la maison du roi, la gendarmerie et les dragons.

M. de Puységur avait l'expédition des ordonnances concernant la police et la discipline des troupes, la sûreté des routes, des ordres relatifs aux mouvements des garnisons, aux quartiers d'hiver, à la levée des milices.

Le chevalier d'Asfeld avait le personnel et le matériel des fortifications, sauf les marchés, les fonds et les comptes.

M. de Saint-Contest était chargé de l'hôtel des Invalides, des marchés de vivres, de fourrages, de chevaux et voitures employés pour ces services, des hôpitaux, de l'habillement des régiments étrangers et des milices.

M. le Blanc avait la comptabilité de la guerre, les

envois de fonds pour le paiement de la solde et des autres dépenses, le détail des fonds, marchés et comptes des fortifications, l'expédition du taillon, la vérification des comptes des guerres et des étapes, la justice militaire, l'examen des enrôlements et des maréchaussées.

Les attributions du conseil de guerre furent, plus tard, étendues :

1° Par la délibération du 5 novembre 1715 qui lui donna le droit d'expédier les provisions des intendants des frontières qui dépendaient de l'ancien département de la guerre.

2° Par la délibération du 16 février 1716 qui lui attribua l'examen des comptes des munitionnaires et autres entrepreneurs d'hôpitaux, les fourrages ;

3° Par la délibération du 9 mars 1716 qui le chargea de faire faire recette et dépense et d'arrêter les comptes de toutes les impositions en argent et en denrées ordonnées par le conseil de régence sur les provinces, pour les faits de guerre.

IV. — *Conseil de la marine.* — Il fut organisé par le règlement du 3 novembre 1715.

Il s'occupait de la marine du Levant et du Ponant, des galères, des consulats, des colonies, de l'entretien et de l'établissement des ports, de la protection du commerce par l'envoi d'escadres ; il avait aussi à veiller à la sûreté des côtes et des bâtiments marchands ; il avait autorité sur les pays et concessions

des Indes Orientales et Occidentales et de l'Afrique, sur les Compagnies des Indes Orientales, du Sénégal, et autres.

Il était chargé, sauf communication au conseil des affaires étrangères, des relations et traités avec les puissances d'Alger, de Tunis, de Tripoli, du Maroc, des rachats et ventes d'esclaves, de la protection des Saints Lieux de Jérusalem.

Les marchés et fournitures des arsenaux se faisaient par adjudication à ce conseil.

En résumé, il constituait un ministère de la marine et des colonies. Il était nettement spécialisé ; aucune attribution hétérogène ne venait s'ajouter à ses fonctions principales, comme cela avait lieu auparavant, fréquemment pour les secrétaires d'État.

V. — *Conseil du dedans du royaume.* — Il fut organisé par un règlement du 1^{er} octobre 1715.

De lui ressortissait tout ce qui regardait auparavant le conseil des dépêches, c'est-à-dire les affaires contentieuses et administratives des provinces précédemment confiées aux quatre secrétaires d'État, sauf pour les pays d'État (1), qui étaient réservés au secrétaire d'État la Vrillière.

Il avait sous sa surveillance le service des ponts et chaussées, pour lequel les crédits étaient d'ailleurs établis par le conseil des finances.

1 C'est-à-dire les provinces ayant des « États », des assemblées provinciales.

On lui avait attribué, en outre, le service des haras, la confirmation des anciens titres de noblesse et anoblissements ne concernant pas la guerre, la marine, les finances ni les pays étrangers.

Il veillait à l'exécution, par la maréchaussée, des ordres donnés par les cours supérieures de justice, les gouverneurs et commandants des provinces.

Il s'occupait des affaires relatives aux nouveaux convertis, des universités et des écoles, des propositions ayant pour objet l'ouverture de nouveaux canaux ou d'autres travaux destinés à faciliter les communications de province à province (l'exécution de ces projets appartenait au conseil des finances, après approbation par le conseil de régence).

Les attributions de ce conseil étaient moins homogènes que celles des conseils dont nous avons examiné auparavant les fonctions. Il était à la fois chargé de la police, des travaux publics et de l'agriculture. Il était le précurseur d'une institution que nous verrons apparaître plus tard, sous la première assemblée révolutionnaire : le ministère de l'intérieur, créé en 1791. Les points d'analogie sont nombreux entre le conseil et le ministère ; il y a même synonymie dans leur titre officiel : *du dedans et de l'intérieur*, ces deux expressions indiquent nettement que le département ministériel n'a à s'occuper que des affaires d'ordre interne.

La création de ce conseil s'imposait par suite de

la suppression de la répartition géographique des fonctions concernant l'administration intérieure des pays.

Il y a lieu de remarquer que les attributions étaient, au sein de ce conseil, réparties entre ses membres.

En 1716, son rôle se trouva réduit par l'établissement d'un « surintendant et ordonnateur général des bâtiments » qui vint prendre la place de l'ancien surintendant des bâtiments, supprimé en 1715, mais avec des fonctions plus étendues : il reçut les manufactures, les palais royaux, l'Imprimerie Royale, les Monnaies et Médailles, l'Observatoire, les Académies, sauf celle des sciences, dont le détail était réservé au régent. C'était donc un personnage considérable, un véritable ministre.

VI. — *Conseil des finances.* — Il fut organisé par une ordonnance du 14 novembre 1715.

Chacun de ses membres avait un département spécial.

Le régent était ordonnateur : il signait les états de fonds et les ordonnances concernant les dépenses.

VII. — *Conseil du commerce.* — Il fut organisé par le règlement du 4 janvier 1716.

Il s'occupait du commerce intérieur et extérieur, des manufactures, des questions relatives à la pêche, à l'exportation des blés.

C'était la première fois que le commerce faisait l'objet d'un département ministériel spécial. Le com-

merce se trouvait entièrement concentré dans un même ministère. C'était une heureuse innovation.

On remarquera que les conseils établis par la régence avaient des attributions bien mieux délimitées que les secrétaires d'État, même à la mort de Louis XIV. Chaque département ministériel avait beaucoup plus d'unité. Mais le progrès était plus en façade qu'au fond : les membres des principaux conseils s'étaient réparti les affaires et cherchaient à se rendre indépendants de leurs collègues. Il en résultait un émiettement exagéré des fonctions ministérielles, nuisible à la bonne expédition des affaires. « Les conseils, dit Henri Martin, n'avaient nullement répondu à l'attente publique, en substituant dans chaque branche de service, huit ou dix ministres à un seul ; on n'avait pas un abus de moins, on avait la lenteur, la discorde et la confusion de plus. On n'avait pas fait une distinction tout élémentaire, c'est que si plusieurs têtes sont utiles pour régler, exécuter est le fait d'un seul. »

Aussi les conseils ne purent être longtemps maintenus. Les secrétaires d'État, privés de leur ancienne puissance, surent profiter des défauts qui se manifestaient dans le fonctionnement des nouveaux organismes.

Bientôt on donne à d'Argenson la « direction et principale administration des finances ». On réta-

blissait par là, implicitement, le contrôleur général des finances.

Enfin le 24 septembre 1718 un arrêt du régent vint supprimer les conseils, sauf toutefois le conseil des finances (qui devint ordonnateur à la place du régent), celui du commerce et celui de la marine (1). Les secrétaires d'État ne recouvrèrent que les attributions des autres conseils. Curieux système que celui qui consistait à attribuer partie des fonctions ministérielles à des ministres et partie à des conseils !

La réforme avait donc échoué ; mais nous avons insisté quelque peu sur elle, parce qu'un grand progrès s'y était manifesté dans le classement des fonctions ministérielles.

Nous allons voir dans le chapitre III que la spécialisation allait s'accroître dans la répartition des fonctions entre les secrétaires d'État, remis en possession de leur autorité.

1. Le conseil de régence était également maintenu ; après la majorité du roi, on lui substitua un conseil d'État.

CHAPITRE III

La répartition des fonctions entre les secrétaires d'Etat et les autres ministres depuis la suppression des Conseils jusqu'à la Révolution française (1718-1791).

Quand le régent rendit aux secrétaires d'Etat le rôle et les attributions de ministres, ils étaient au nombre de trois. Il ajouta deux nouveaux ministres qui ne reçurent d'ailleurs pas le titre de secrétaire d'Etat mais qui en jouèrent le rôle: ce furent Dubois et Leblanc; ils n'exercèrent qu'en vertu de commissions. Voici un extrait de la commission de Dubois qui fera voir nettement que ces deux nouveaux personnages étaient secrétaires d'Etat, moins le titre : « Par édit du mois de janvier 1716, nous avons fixé le nombre de nos conseillers en tous nos conseils, secrétaires d'Etat et de nos commandements et finances au nombre de trois, persuadé que par les arrangements que nous avons établis, ils suffiraient pour remplir les fonctions, dont nous les avons chargés; mais comme, par les dispositions nouvelles que

nous avons été obligé de faire, ce nombre ne suffit pas pour les expéditions et les différentes espèces des affaires du royaume, dont les expéditions, se trouvant cependant dans les mêmes bureaux, ne sont pas dans l'arrangement qui convient au bien de notre service et à l'usage que sont obligés d'en faire, en plusieurs occasions, ceux qui sont chargés de l'expédition de nos ordres, nous avons jugé à propos de vous commettre, *pour exercer les mêmes fonctions que celles qui sont attachées aux trois secrétaires d'Etat conservés.* »

Les cinq secrétaires d'Etat se répartissaient les attributions de la manière suivante :

1° De la Vrillière avait les affaires générales de la religion prétendue réformée, l'expédition des feuilles de bénéfices, les dons et brevets autres que ceux des officiers de guerre ou des étrangers, pour les provinces rangées dans son département. Ces provinces étaient : le Haut et le Bas-Languedoc, la Provence, la Bourgogne, la Bresse, le Bugey et Valromey, la Bretagne, la Navarre, le Béarn et Bigorre et le Nébouzan, le comté de Foix et le Roussillon, la Flandre et le Hainaut, les provinces et généralités de Picardie, Artois et Boulonnais, la Haute et la Basse-Guyenne, jusqu'à Fontarabie, le Boulonnais, le Nivernais et la Haute-Marche, la Touraine, le Maine, l'Anjou et le comté de Laval, l'Auvergne, la généralité de Riom, la Normandie, c'est-à-dire les géné-

ralités de Caen, Rouen et Alençon avec la partie du Perche dépendant de cette dernière généralité.

2° De Maurepas reçut la maison du roi, le clergé, les dons et brevets autres que ceux des officiers de guerre ou des étrangers pour les provinces de son département, c'est-à-dire les provinces et généralités de Paris (Isle-de-France et partie de la Brie), Soissons, Orléans avec la partie du Perche qui en dépendait, le Berry, le Poitou, Limoges, l'Angoumois et la Basse-Marche, la Rochelle, c'est-à-dire la Saintonge, le pays d'Aunis, le Brouage, les îles de Ré et d'Oléron.

3° A d'Armenonville échurent la marine, les galères, le commerce maritime, mais seulement pour les expéditions qui devaient être signées par le roi et un secrétaire d'État. Il avait comme généralités les trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, la Lorraine et le Barois, l'Alsace y compris Strasbourg, la Franche-Comté, le Dauphiné, la Champagne et la partie de la Brie dépendant de la généralité de Châlons, la ville et la généralité de Lyon et la souveraineté de Sedan. Il expédiait dans son département, de même que ses collègues, tous les dons et brevets autres que ceux des officiers de guerre et des étrangers.

4° L'abbé Dubois était chargé des affaires étrangères avec les pensions s'y rattachant.

5° Le Blanc enfin avait la guerre, le taillon, l'artil-

lerie, les pensions des gens de guerre, tous les états-majors (à l'exception des gouverneurs, des lieutenants généraux et lieutenants gouverneurs dans les provinces). Le détail de l'infanterie restait à M. de Biron, celui de la cavalerie au comte d'Évreux ; celui des routes avait été confié au comte de Broglie.

Le 5 janvier 1720, la fonction de contrôleur général des finances fut rétablie au profit de Law. Elle fut maintenue après lui.

En 1720, on en était donc arrivé à une spécialisation des fonctions ministérielles plus grande qu'à la mort de Louis XIV. Il y avait un département en plus. Un progrès avait été réalisé : sous Louis XIV les secrétaires d'État expédiaient à tour de rôle, chacun trois mois, les dons et brevets ; maintenant chaque secrétaire d'État en a l'expédition pour les provinces et généralités rangées dans son département.

En septembre 1722 Dubois se fit attribuer la feuille des bénéfices qui avait été confiée au secrétaire d'État de la religion prétendue réformée.

En octobre de la même année il parvint à obtenir la surintendance des postes, en prétendant que celle-ci était une dépendance obligée du département des affaires étrangères.

Le 13 mars 1723 le *conseil* de la marine fut supprimé ; cela, sur les instances de Dubois qui voulait avoir les consulats lesquels avaient jadis relevé du secrétariat des affaires étrangères ; mais qui, à la suite

d'un règlement intervenu entre de Lionne et Colbert étaient passés au secrétariat de la marine et de là au conseil de la marine.

Au secrétaire de la guerre on remit le détail du corps de cavalerie, qui fut enlevé aux colonels généraux. Il avait déjà récupéré en mai 1721 le service des routes et en septembre de la même année celui de l'infanterie.

La charge de colonel général de l'infanterie fut rétablie au profit du duc de Chartres.

Depuis la suppression du *conseil du dedans*, le marquis de Bernighem, membre du conseil, avait conservé la direction générale des ponts et chaussées de France, pavé de Paris, tueries, et levées et balisages de la Loire et de ses affluents, avec l'administration des fonds destinés à ces ouvrages sur les états arrêtés par le conseil des finances. Dubois, devenu premier ministre, lui donna comme successeur à sa mort son propre frère. Il y avait là un personnage qui avait, en partie, le rôle d'un ministre des travaux publics.

A la mort de Dubois, la surintendance des postes fut enlevée à son département ; elle passa au duc d'Orléans.

En 1723 le duc de Bourbon remplaça Dubois comme premier ministre.

A son avènement on trouve les secrétaires d'Etat

et les départements revenus dans la même situation qu'à la mort de Louis XIV :

La Vrillière avait les affaires de la religion prétendue réformée et les expéditions relatives à la feuille des bénéfices ;

De Maurepas : la maison du roi, le clergé, la marine et les colonies (ces deux dernières récemment récupérées par lui) ;

De Marville avait les affaires étrangères ;

De Breteuil la guerre.

Les quatre secrétaires d'Etat expédiaient les dons et brevets dans leurs départements.

De Breteuil n'avait pas de provinces, mais il en acquit à la mort de la Vrillière.

En 1726, Fleury succéda au prince de Bourbon comme premier ministre avec le titre de *principal ministre*.

Un édit du 30 avril 1726 confie la surintendance des postes à Fleury.

Un ordre du 16 août 1726 établit un garde des sceaux distinct du chancelier. Il éclata des conflits d'attribution ; ils furent réglés par arrêt du conseil : le garde des sceaux reçut la librairie, les censeurs des livres, les bureaux de la chancellerie, c'est-à-dire les services politiques du ministère. Le garde des sceaux, Chauvelin, devint bientôt secrétaire d'État des affaires étrangères ; on voit comment, grâce à la vénalité des offices, des charges de nature absolument différente

pouvaient se trouver réunies dans les mêmes mains. Le 20 février 1737 on en revint à la tradition, après la disgrâce de Chauvelin, en rendant la garde des sceaux au chancelier.

Au moment de la mort de Fleury, les fonctions ministérielles étaient réparties de la manière suivante :

1° D'Aguesseau était chancelier et garde des sceaux.

2° Le contrôleur général Ory avait acquis, par arrêt du conseil du 23 octobre 1736, la direction générale des ponts et chaussées de France, pavé de Paris, tueries, et levées et balisages de la Loire et de ses affluents. Il exerçait, en outre, en vertu d'une commission, la surintendance des bâtiments. Toutes ces attributions réunies lui assuraient une grande influence. Après sa démission, survenue le 1^{er} janvier 1746, son successeur hérita des mêmes charges.

3° Le secrétaire d'État des affaires étrangères avait la surintendance des postes.

4° Un autre secrétaire d'État était chargé de la maison du roi, du clergé, des haras, de la marine et des colonies.

5° A un autre avaient été confiées les affaires de la religion prétendue réformée, des économats, la feuille des bénéfices mais seulement pour les expéditions.

6° Le secrétaire d'État de la guerre avait à s'occuper des fortifications de terre et du génie, depuis le

6 mars 1745, date du décès du directeur général. Les fortifications de mer, dont le directeur général était aussi chargé, furent au département de la marine ; cette réunion fut définitive.

On constatera que la spécialisation ministérielle croît toujours ; seul le secrétaire d'État de la maison du roi a des fonctions un peu hétérogènes. Le secrétaire d'État de la religion prétendue réformée tend de plus en plus à prendre le caractère d'un ministre des cultes.

Du 23 avril au 18 novembre 1744 le secrétariat des affaires étrangères, fut supprimé : le roi dirigea lui-même les relations extérieures ; les expéditions étaient confiées au chancelier. Mais on s'aperçut vite qu'en cette matière si délicate on ne pouvait se passer d'un secrétaire d'État.

Un progrès dans le sens de la spécialisation fut réalisé le 27 septembre 1748 : on supprima la charge de général des galères et l'on réunit au département de la marine le service des galères, ainsi que le bureau général des chiourmes.

Après l'exil du secrétaire de la maison du roi, Maurepas, on apporta dans la détermination des départements des secrétaires d'État une modification qui se maintiendra, en grande partie, jusqu'en 1789.

Rouillé reçut seulement la marine, les colonies et certaines provinces et généralités ;

Le comte de Saint-Florentin eut la maison du roi

(ce qui comprenait les services civils et militaires s'y rattachant), le clergé et la généralité de l'Isle-de-France (moins Paris) ;

D'Argenson fut secrétaire d'État de la guerre, on lui confia Paris, à cause de la grande police. Le 28 avril 1748 on lui attribua les haras.

Il y avait encore un grand maître de l'artillerie, qui était un grand-officier de la Couronne, ne dépendant que du roi. Il avait des pouvoirs étendus : il avait le commandement des troupes, il faisait faire des travaux de siège et en marche ; il veillait à la fabrication des canons et des poudres.

Il y avait enfin le régiment du Royal artillerie qui, lui aussi, était indépendant : les provisions étaient signées par le roi.

Le 8 décembre 1755 une ordonnance réunit le Royal artillerie et la grande maîtrise de l'artillerie en un seul corps, auquel on donna le titre de « Corps Royal de l'artillerie et du génie » placé sous les ordres directs du roi. Les officiers durent rendre compte au secrétaire d'État de la guerre qui leur transmettait les ordres et qui dressait les états de provisions ; un directeur général veillait *sous ses ordres* aux détails du service. On voit comment, par étapes successives, on en arrivait à la constitution d'un ministère de la guerre véritable. Nouveau pas en avant en 1756 : on réunit au département de la guerre le commandement particulier des carabiniers ; mais

en 1758 on rétablit un colonel des carabiniers.

Entre temps, en 1751, on avait, à la suite de l'attentat de Damiens, enlevé au secrétaire d'État de la guerre Paris et la grande police pour les donner au secrétaire d'État de la maison du roi. Celui-ci tendait à devenir de plus en plus ce que nous appellerions aujourd'hui un ministre de l'intérieur.

En 1762, eut lieu une réforme particulièrement importante : on créa une cinquième charge de secrétaire d'État. Le nouveau ministre eut la Compagnie des Indes, les manufactures, l'agriculture, les loteries, les dépôts ou collections de chartes, les mines, la navigation intérieure, les transports par terre et par eau, les petites postes. Ces attributions avaient été enlevées partie au contrôle général et partie à la surintendance des postes. Cette réforme fait date dans l'histoire des ministres en France ; car c'est la première tentative d'établissement d'un ministre du commerce et de l'agriculture. Nouvelle conquête de la spécialisation. Ce secrétaire d'État avait les dons et pensions civiles et les expéditions dépendant de son département. Il reçut comme généralités : la Haute et la Basse-Guyenne, la Normandie, et les parties du Perche dépendant de la généralité de Châlons, la principauté de Dombes, la ville et la généralité de Lyon, le Berry.

Pendant qu'un progrès se réalisait ainsi par la création d'un nouveau département ministériel, la spé-

cialisation croissait d'un autre côté: en 1774, en effet, il n'y a plus que trois secrétaires d'État sur cinq à avoir des généralités. Ceux des affaires étrangères et de la marine n'en ont plus. Les généralités et provinces de l'intérieur du pays se trouvent réparties entre le secrétaire d'État de la maison du roi et de la religion prétendue réformée et celui de l'agriculture. Les provinces frontières sont attribuées toutes au secrétaire d'État de la guerre. On constate par là le recul progressif de la répartition géographique des fonctions de l'intérieur et la tendance que nous avons déjà eu l'occasion de signaler vers la constitution d'un ministère de l'intérieur.

Louis XVI supprima le secrétaire d'État de l'agriculture et du commerce et confia ses attributions au secrétaire d'État de la maison du roi. Celui-ci devenait de plus en plus important: il bénéficiait de toutes les transformations qui survenaient dans l'organisation des départements des autres secrétaires d'État. Il ressemble de plus en plus à un ministre de l'intérieur.

En résumé voici quelle était la répartition des fonctions entre les ministres, en 1790, à la veille de la réforme qu'allait réaliser l'Assemblée Nationale.

Le contrôleur général était maintenu.

Il y avait quatre secrétaires d'État :

- 1° Un secrétaire d'État des affaires étrangères ;
- 2° Un secrétaire d'État de la marine qui était

chargé aussi des colonies, du commerce des Indes, des établissements d'Afrique et d'Asie, des pêches, des consulats, de la Chambre de Commerce de Marseille, du commerce maritime et des pensions, dons, brevets et expéditions dépendant de son département. On constatera que la Chambre de Commerce de Marseille a une place spéciale dans ce département ministériel : c'est qu'elle avait une très grande importance, tout le commerce du Levant venant aboutir à Marseille ;

3° Un secrétaire d'État de la maison du roi, du clergé, affaires générales de la religion prétendue réformée. Il avait les économats, les dons et brevets autres que ceux des officiers ou des étrangers ;

4° Un secrétaire d'État de la guerre qui avait le taillon, l'artillerie, le génie, les fortifications de terre et de mer, les états-majors sauf ceux des gouverneurs généraux, des lieutenants généraux et des lieutenants du roi, des provinces dépendant du secrétaire d'État de la maison du roi, les dons, brevets et pensions relatifs aux affaires des départements.

Le chancelier n'était plus en fonction.

La répartition géographique avait subi un nouveau recul ; il n'y avait plus que deux secrétaires d'État à avoir des provinces ou généralités :

Le secrétaire d'État de la maison du roi avait la généralité de Paris, le Haut et le Bas-Languedoc, la généralité de Montauban, la Provence la Bourgogne, la Bresse,

le Bugey, le Valromey et Gex, la Bretagne, le comté de Foix, la Navarre, le Bigorre et Nébouzan, la Picardie et le Boulonnais, les généralités de Tours, de Riom, de Moulins, de Limoges, Soissons, Orléans, le Poitou, la Rochelle ; plus des provinces ayant appartenu au secrétaire d'État des affaires étrangères ; la Haute et Basse-Guyenne, les généralités de Rouen, Caen et Alençon, de Châlons, la principauté de Dombes, le Berri.

Le secrétaire d'État de la guerre avait : les trois évêchés de Metz, Toul et Verdun, la Lorraine et le Barrois, l'Artois, la Flandre, le Hainaut, l'Alsace, la Franche-Comté, le Roussillon, le Dauphiné, la ville de Sedan et l'île de Corse.

On constatera que le secrétaire d'État de la maison du roi avait continué à acquérir de nouvelles provinces. Il avait toutes les provinces et généralités non voisines de la frontière. La répartition géographique avait par là pris un caractère beaucoup plus logique ; on peut concevoir, en effet, que, dans cette période où la guerre était une possibilité de tous les instants, on ait voulu confier au ministre de la guerre le soin d'assurer le maintien de l'ordre et d'organiser la défense dans les provinces voisines de la frontière de l'Est. Il n'y avait plus beaucoup à faire pour transformer le secrétaire d'État de la maison du roi en un ministre de l'Intérieur.

De l'étude à laquelle nous nous sommes livré, de

la répartition des fonctions entre les ministres, sous l'Ancien Régime, il résulte qu'il s'était produit une évolution très nette vers la spécialisation : des services jadis partagés entre plusieurs ministres avaient fini par être groupés dans les mains d'un seul, des branches d'administration confiées à des personnages indépendants qui venaient contrebalancer l'autorité des secrétaires d'État avaient été réunies à leur département. On tendait à réaliser un classement de plus en plus méthodique des attributions ; mais on était loin d'avoir effectué toutes les réformes qui eussent été nécessaires. « Ceux (les départements ministériels) des affaires étrangères, de la guerre et de la marine sont proprement des ministères destinés à diriger l'action extérieure de la nation. Il ne reste pour l'intérieur que le département de la maison du roi. Point de travaux publics, d'agriculture, de commerce, d'instruction publique, de cultes, de justice, d'intérieur. Sans doute, nous pourrions retrouver ailleurs que dans le ministère de la maison du roi quelque chose qui ressemble à nos autres ministères ; mais rien n'y était établi sur nos idées civiles et tout y avait évidemment la marque féodale (1). » Il y avait encore, on le voit, de grands progrès à réaliser (2). Ce sera la tâche des régimes suivants, comme nous le verrons. Mais avant

1. Boiteau. *État de la France en 1789*, 2^{me} éd., page 124.

2. Il est intéressant de reproduire ici, à titre documentaire, un tableau comparatif que Boiteau établit (*État de la France*, 2^{me} édition,

d'aborder l'étude de leur œuvre, en ce qui concerne

p. 140-141) entre les départements ministériels en 1789 et en 1860.

1860	1789
Ministre d'État et de la maison de l'Empereur.	Secrétaire d'État de la maison du roi. Grand Chancelier (pour l'état civil de la famille royale).
Garde des Sceaux, ministre de la Justice.	Secrétaire d'État de la maison du roi et de la guerre (rapports avec les cours de justice situées dans leurs provinces). Grand Chancelier.
Ministre des Affaires étrangères.	Secrétaire d'État des Affaires étrangères. Secrétaire d'État de la marine (consulats).
Ministre de l'Intérieur.	Conseil des Dépêches. Secrétaire d'État de la maison du roi (provinces). Secrétaire d'État de la guerre (provinces). Contrôleur général. Grand Chancelier (librairie et presse).
Ministre des Finances.	Contrôleur général. Secrétaire d'État de la maison du roi (brevets des maîtres de poste). Secrétaire d'État de la guerre (levée du taillon).
Ministre de la Guerre.	Secrétaire d'État de la guerre. Contrôleur général des poudres et salpêtres.
Ministre de la Marine et des Colonies.	Secrétaire d'État de la marine. Secrétaire d'État de la guerre (fortifications maritimes).
Ministre de l'Instruction publique et des Cultes.	Secrétaire d'État de la maison du roi (clergé). Grand Chancelier (suppression des bénéfices et communautés).
Agriculture, Commerce et Travaux publics.	Contrôleur général des Finances.

notre sujet, nous devons brièvement passer en revue dans un chapitre IV quelques institutions qui venaient déroger (sous l'ancienne monarchie), à l'idée de spécialisation ministérielle.

CHAPITRE IV

Institutions et pratiques dérogeant à la spécialisation ministérielle sous l'Ancien Régime

Dans ce chapitre nous aurons à dire quelques mots :

1° De la répartition géographique des fonctions de l'intérieur entre les secrétaires d'État ; car nous avons bien vu cette répartition se réduire, en ce sens qu'il y eut de moins en moins de secrétaires d'État à avoir des provinces et généralités dans leur département mais nous n'avons pas encore précisé quelles fonctions étaient réparties géographiquement ;

2° De l'institution des premiers ministres ;

3° De la faculté, pour le roi, de détacher la garde du sceau de la chancellerie.

1° La répartition géographique des fonctions de l'intérieur entre les secrétaires d'État.

Nous avons eu l'occasion de voir dans les chapitres précédents que des réductions successives avaient été apportées au système de la répartition géographique.

Nous avons constaté qu'au début il s'appliquait à toutes les fonctions confiées aux secrétaires d'État ou plutôt, à leurs ancêtres, les clercs du secré. Puis son champ d'application se restreignit à mesure que de nouveaux départements ministériels se constituaient ou que l'organisation de ceux existant se perfectionnait.

Nous avons indiqué comment le service des fortifications, d'abord réparti entre les secrétaires d'État, avait été réuni entre les mains du secrétaire d'État de la guerre.

De même, l'expédition des dons et brevets, qui fut longtemps assurée par les secrétaires d'État, chacun dans les provinces rangées dans son département, finit par être confiée pour toute la France au secrétaire d'État de la maison du roi.

A la mort de Louis XIV, voici à peu près quel était le rôle des secrétaires d'État dans les provinces de leur ressort :

1° Ils expédiaient les dépêches que le roi avait à envoyer dans les provinces dépendant d'eux.

2° Ils avaient un grand rôle en matière de police ; ils donnaient des ordres, à cet égard, aux représentants du roi dans les provinces : les gouverneurs et les intendants. Ceux-ci étaient, en général, proposés à la nomination du roi par le chancelier et le contrôleur général ; mais il arrivait aussi que ce fût un secrétaire d'État qui présentât un candidat au poste

de gouverneur ou d'intendant. Les secrétaires d'Etat étaient chargés d'expédier les lettres de cachet, ces lettres si redoutées qui entraînaient l'emprisonnement dans une prison politique. Ils veillaient à l'exécution des ordonnances rendues contre les vagabonds et les gens sans aveu. Ils assuraient la répression des révoltes et des émeutes. Ils signaient les ordres d'emprisonnement et d'élargissement. Grâce à leurs pouvoirs de police générale ils en étaient arrivés à intervenir en matière d'enseignement.

3° Ils avaient une certaine action en matière financière dans ce qu'on appelait les *pays d'élections*, c'est-à-dire les pays n'ayant pas d'assemblées provinciales : ils contresignaient les extraits du brevet général de la taille, arrêté annuellement en conseil des finances, et le transmettaient au bureau des trésoriers de France qui en faisaient la répartition entre les localités.

4° Dans les pays d'État, c'est-à-dire dans les pays ayant des assemblées provinciales, ils fixaient le mode de convocation de ces assemblées.

5° Ils intervenaient en matière municipale, mais le rôle principal était joué ici par le contrôleur général qui s'occupait de toutes les questions municipales d'ordre financier.

6° Les communications que le roi avait à faire à la magistrature officiellement étaient transmises, non pas par le chancelier mais par les secrétaires d'Etat :

ils expédiaient les dépêches adressées aux Parlements et recevaient les lettres que ceux-ci envoyaient au roi.

7° Ils délivraient les « lettres d'Etat », lesquelles étaient accordées aux ambassadeurs, aux officiers de guerre et à tous ceux qui étaient forcés de s'absenter pour un service public; elles avaient pour effet de suspendre pendant six mois les poursuites dirigées contre eux.

A la veille de la Révolution, le rôle des secrétaires d'Etat dans les provinces placées dans leurs départements restait à peu près le même qu'à la mort de Louis XIV. Il se trouvait augmenté, en fait, par suite du développement de l'autorité royale et des progrès réalisés dans l'organisation provinciale et municipale.

2° *Les premiers ministres*

Il n'y eut que pendant des périodes assez courtes (sous Louis XIII, pendant une partie de la régence et du règne de Louis XV) des personnages dans le gouvernement qui portaient le titre de « premier ministre » ou de « principal ministre ». Mais ici, comme en beaucoup de matières, le fait exista souvent sans que le mot fût prononcé; et cela grâce à deux causes :

En premier lieu le roi s'était, par ordonnance de

1588, réservé de droit, comme nous l'avons déjà mentionné, de modifier, tous les ans, les départements des secrétaires d'État ; il usa de ce droit et il le conserva jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

En second lieu, il y avait possibilité de cumul des charges ; ainsi on pouvait être chancelier ou contrôleur général des finances et secrétaire d'État.

Nous allons, pour préciser, dire quelques mots des principaux de ces premiers ministres de fait ou de droit (1).

Sully, le premier ministre d'Henri IV, est une des plus grandes figures de notre histoire. Il intervint, peut-on dire, dans toutes les branches de l'administration du pays et y apporta un esprit de sage réforme et de méthode. Il cumulait les fonctions de surintendant des finances, de grand voyer, de grand maître de l'artillerie, de surintendant des fortifications, de grand maître des ports et havres, de capitaine des eaux et rivières.

Richelieu réunit, en apparence, moins de services entre ses mains ; mais il sut tout faire céder devant sa volonté de fer : il laissa aux secrétaires d'État l'apparence du pouvoir mais il leur en enleva la

1. Nous devons faire observer que longtemps le chancelier, en sa qualité de grand officier de la Couronne, joua un rôle prépondérant et eut une grande influence sur les autres ministres. Son rôle diminua, comme nous l'avons déjà signalé, après la suppression du surintendant des finances.

réalité ; il abaissa leur rôle à celui de scribes. « Richelieu est un « conseiller (du roi), le premier de tous, qui provoque les délibérations, demande les avis, impose le sien et doit être obéi, comme l'interprète de la volonté royale. Ses collègues ont pour mission de l'aider et de l'éclairer, non de le contrecarrer et de l'affaiblir ». « Il n'y a rien de plus dangereux en un État, dit Richelieu, que diverses autorités égales en l'administration des affaires ». « S'il est vrai que le gouvernement monarchique imite plus celui de Dieu qu'aucun autre... On peut dire hardiment que, si le souverain ne peut ou ne veut par lui-même avoir continuellement l'œil sur la carte et sur la boussole, la raison veut qu'il en donne particulièrement la charge à quelqu'un par-dessus tous les autres (1). » Richelieu, profitant de sa toute puissance, confia, pour être sûr d'être fidèlement servi, les fonctions les plus importantes de l'État à de ses amis, sans leur donner de titre officiel. « Ainsi Abel Servien fut, de 1630 à 1636, un véritable secrétaire d'État de la guerre de même que son successeur Sublet de Noyers (1636-1643). Richelieu avait la haute main sur les affaires étrangères ; mais là encore il ne laissa pas l'expédition s'éparpiller entre les quatre secrétaires d'État et chargea, presque exclusivement, les deux Bouthillier de la correspondance diplomatique... Un autre ami

1. Lavissee. *Histoire de France*, t. VI, II, p. 361.

des jours d'épreuve, le père Joseph... était le principal agent de sa politique étrangère, son collaborateur, et comme une sorte de secrétaire d'État hors cadres. Il le fit ministre d'État et lui donna la haute direction des affaires extérieures (1). »

Richelieu eut, en somme, en mains la direction de l'ensemble des affaires de l'État. Aussi grande fut la puissance de Mazarin : il avait le titre de chef de tous les conseils et de premier ministre ; il l'emportait sur le chancelier, lui-même, qui était le plus important des ministres d'alors.

Colbert fut un premier ministre de fait : il joignait au contrôle général des finances un département de secrétaire d'État qui comprenait, avons-nous vu, notamment la marine et le commerce, les haras, les fortifications. Il prit part, en outre, en dehors de ses attributions, à la réforme judiciaire : « Depuis dix ans, écrit en 1672 d'Ormesson dans son Journal, M. Colbert fait la principale partie de la charge de chancelier, distribuant tous les emplois aux maîtres des requêtes, proposant seul au roi les personnes propres pour remplir les charges qui viennent à vaquer... » « Le contrôle général, remarque Boiteau(2) dans les mains de Colbert, acquit une importance qu'aucune surintendance n'avait obtenue. Son génie fit rattacher

1. *Ibidem.*

2. Boiteau. *L'État de la France*, p. 132.

la direction du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, qu'il restaurait, à la charge dont il était revêtu et ses successeurs, par le seul mouvement de la civilisation, qui accroissait les forces productives du royaume, se trouvèrent avoir à gouverner le plus important des ministères. » On sait combien grande fut l'œuvre de Colbert en matière commerciale, maritime, financière.

Pontchartrain eut à la fois le contrôle général des finances et la charge de secrétaire d'État de la marine. Louvois était ministre de la guerre et des bâtiments, les deux grandes passions de Louis XIV dans sa vieillesse ; il était, en outre, surintendant des postes. « En réalité, dit de Luçay (*Les Secrétaires d'État*, p. 84), il se trouvait sur le pied d'un premier ministre ; tout lui obéissait, tout dépendait de lui. »

Chamillart eut les finances et la guerre.

Après la chute de Law, le chancelier reçut pendant quelque temps le contrôle général des finances.

Sous la Régence, Dubois reçut officiellement le titre de « principal ministre » ; il devint le chef du gouvernement ; le duc d'Orléans ne garda que la présidence des conseils de régence, des dépêches et des finances. La situation resta la même après la majorité du roi. Dubois est confirmé « conseiller en tous les conseils et premier ministre d'État » par lettres royales du 22 février 1723. « Maître absolu du gouvernement, Dubois voulut que tout relevât de lui,

exigea que tous les chefs des grands services vins-
sent travailler avec lui(1) »... « C'est lui, écrivait Ma-
rais dès 1721, qui seul a la clef de toutes les affaires
étrangères et il l'a aussi des affaires intérieures du
royaume ; *tous les ministres et secrétaires d'État du
royaume ne sont que ses commis et ils le disent eux-
mêmes.*

Le duc de Bourbon après lui et ensuite Fleury fu-
rent également premiers ministres.

On ne trouve plus depuis de premier ministre,
mais certains ministres eurent prépondérance sur
leurs collègues. Il en fut ainsi pour le contrôleur gé-
néral des finances. On sait le rôle important joué
par Necker et Calonne sous Louis XVI. Le contrôleur
général avait en effet mille occasions d'intervenir
dans les affaires des secrétaires d'État. Il avait la di-
rection de toute l'administration financière du pays ;
il dirigeait en outre le service des ponts et chaussées
et veillait aux intérêts du commerce et de l'agricul-
ture ; par là il avait à faire sentir son action dans tous
les départements ministériels. Il présentait au roi le
budget général des recettes et les propositions de mo-
dification de taxes ou d'emprunts ; son rôle était grand
aussi, au point de vue des dépenses : Colbert avait,
en effet, décidé :

1° Qu'il n'y aurait nulle dépense sans ordonnance

1. De Luçay. *Les Secrétaires d'État*, p. 248.

et nul paiement d'ordonnance sans l'ordre du contrôleur général ;

2° Que toutes les ordonnances comptables et les comptants, pour les pensions, remises, intérêts et autres de toute nature seraient expédiés par le secrétaire d'État au contrôleur général ;

3° Que le contrôleur général devait mettre au-dessus de la première ligne de chaque ordonnance son paraphe ou contrôle ;

4° Que chaque secrétaire d'État devait envoyer au contrôle général toutes les ordonnances qu'il expédiait et que celui-ci avait seul le droit de faire signer au roi.

Le contrôleur général en arriva, grâce à ces fonctions importantes, à avoir dans la seconde moitié du XVIII^e siècle une autorité presque absolue sur les autres ministères dont il voulait régler réellement et contrôler les dépenses pour remédier à l'anarchie qui avait mis le Trésor royal à la merci des ministres.

Ce rôle prépondérant de certains ministres constituait une dérogation de portée très grande à la spécialisation ministérielle. Nous allons dire quelques mots de la troisième dérogation que nous avons signalée.

*3° Faculté pour le roi de détacher la garde du sceau
de la chancellerie*

La garde du sceau fut, de tout temps, et est encore aujourd'hui, considérée comme charge inhérente à la fonction de ministre de la Justice. Il est naturel, en effet, que le même ministre qui est chargé du maintien de l'ordre et de l'observation du droit ait l'office d'apposer la marque de l'État sur les décisions du souverain.

Or il arriva parfois au cours des xvii^e et xviii^e siècles que le roi enleva au chancelier la garde du sceau soit pour se la réserver à lui-même soit pour la confier à un autre ministre, par exemple au contrôleur général, soit enfin pour le remettre à un personnage chargé uniquement de cette fonction. Nous avons eu l'occasion de signaler, en passant, au cours de nos précédents chapitres, des exemples de cette séparation de la garde du sceau et de la chancellerie.

Il y eut sous l'ancienne monarchie quelques autres pratiques dérogeant à la spécialisation ministérielle (ainsi les placets n'étaient pas reçus par un seul secrétaire d'État, chaque secrétaire d'État les recevait pendant un mois); mais elles n'ont pas grande importance; aussi, inutile d'en parler davantage.

Nous pouvons conclure de notre exposé de l'or-

ganisation des départements ministériels sous l'ancienne monarchie que si de grands progrès avaient été réalisés par elle dans le sens de la spécialisation ministérielle, on n'avait pu arriver à une répartition absolument logique des fonctions. Une œuvre de classement et de division allait s'imposer aux régimes suivants, pour mettre les services ministériels en mesure de satisfaire aux besoins toujours croissants du pays. Nous allons voir la Révolution aborder hardiment cette tâche l'Empire et les Gouvernements qui le remplacèrent la suivre dans cette voie. Tel va être l'objet de la troisième partie de notre étude.

TROISIÈME PARTIE

LES ANTÉCÉDENTS DE LA PÉRIODE CONTEMPORAINE. LA TENDANCE VERS LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE DE 1789 A 1871.

Nous avons appelé cette période : *antécédents de la période contemporaine* parce que c'est vraiment dans cette période que l'on va en arriver à la notion d'une répartition logique des fonctions entre les ministres, telle que nous les concevons aujourd'hui.

Nous avons vu, en effet, que si sous l'Ancien Régime il s'était manifesté une tendance vers le classement rationnel des attributions des ministres, l'œuvre était restée bien imparfaite et il avait manqué une volonté puissante pour saper l'édifice devenu caduc.

Cette œuvre de rénovation c'est, en cette matière, comme en beaucoup d'autres, la Révolution qui va l'assurer (1). Et les gouvernements, qui la suivront,

1. Voici ce qu'on lit dans Marquadsen : «... La répartition des services publics entre les divers départements ministériels manquait souvent de logique (sous l'ancienne monarchie) : dans maintes branches, la confusion était complète, dans d'autres l'immixtion d'un ministre dans le domaine d'un voisin nuisait à la bonne marche des

viendront poursuivre la tâche par elle commencée. De nouveaux besoins sociaux se manifestant sans cesse, ou des besoins, jadis faibles, devenant de plus en plus grands, des services ministériels, auxquels on n'avait pas songé dans les siècles précédents, finirent par s'imposer et de nouveaux ministères furent créés.

Nous avons groupé, dans notre troisième partie, un grand nombre de régimes différents, parce que malgré la variété de la forme gouvernementale il va se manifester, comme nous venons de le dire, une tendance continue vers la spécialisation, et aussi, — et surtout, — parce qu'un certain nombre de départements ministériels, considérés comme essentiels et fondamentaux se maintiendront tout le temps, comme ils s'imposeront à la troisième République. Ils constituent, à notre égard, le trait d'union entre tous les régimes qui se sont succédé de 1789 à 1870.

Nous aurons à constater que, en 1870 encore, la spécialisation n'était pas parfaite.

Nous diviserons notre troisième partie en cinq paragraphes :

affaires. C'est le mérite de la Révolution et du Premier Empire d'avoir apporté ordre et méthode dans la répartition des services publics. Si la centralisation administrative est antérieure à 1789, elle n'a été systématisée et réglée que depuis cette époque. » Marquadsen, *Handbuch der Öffentlichen Rechts*, Band, IV, 1, Halbband,

- § 1. — Les départements ministériels sous la Révolution.
- § 2. — Les départements ministériels sous le Premier Empire.
- § 3. — Les départements ministériels sous la Restauration et la monarchie de juillet.
- § 4. — Les départements ministériels sous le Second Empire.
- § 5. — Les principales dérogations à la spécialisation ministérielle (1789-1870).

§ 1. — Les départements ministériels
sous la Révolution.

L'Assemblée Nationale s'empresse de démolir l'organisation ministérielle de l'Ancien Régime, elle apportera de l'ordre dans ce chaos : « L'essai fait par « l'Assemblée Nationale, dit Rossi dans ses *Leçons de droit constitutionnel* (1), a servi en quelque sorte « de base à tous les travaux postérieurs et il est encore aujourd'hui la base de la division du travail « administratif, avec les modifications que le temps « et la marche des choses et des idées y ont apportées. »

Cette transformation si importante fut réalisée par la loi des 27 janvier-25 mai 1791.

1. Rossi, *Leçons de droit constitutionnel*, 97^e leçon.

On sait que l'Assemblée avait la prétention de réduire le plus possible les pouvoirs du roi et de s'attribuer à elle-même le plus de fonctions possible. Les attributions du pouvoir exécutif se trouvèrent donc amoindries ; et comme la spécialisation ministérielle tend à varier en raison directe de l'importance des fonctions du gouvernement, nous ne devons pas nous attendre à voir établir une grande quantité de départements ministériels. En effet, l'Assemblée Nationale n'établit que six ministères.

Ce furent :

1° Le ministère de la Justice ;

2° Le ministère de la Marine ;

3° Le ministère de la Guerre ;

4° Le ministère des contributions et revenus publics (qui prendra plus tard le nom de ministère des Finances) ;

5° Le ministère des Affaires étrangères ;

6° Le ministère de l'Intérieur.

Un esprit tout nouveau se manifeste dans cette organisation ministérielle. Les ministères sont peu nombreux mais leurs attributions sont bien nettes et résultent tout naturellement du titre qu'ils portent. Plus de ces amalgames étranges qui se produisaient sous l'Ancien Régime, de ces groupements effectués sans méthode, de fonctions n'ayant pas de liens entre elles. On a fait disparaître la répartition géographique, qui, avons-nous vu, subsistait encore, dans une

certaine mesure, à la fin de l'Ancien Régime. On s'est appliqué à apporter l'unité d'autorité dans les services de l'État.

Nous devons remarquer d'ailleurs qu'un ministère avait pour tâche de réunir les services ne rentrant dans aucune des attributions des cinq autres, nettement spécialisés : ce rôle incombait au département ministériel, auquel on donna le nom tout nouveau de ministère de l'Intérieur. On pourrait voir en lui la survivance de l'idée de la spécialisation géographique : on attribue à ce ministère toutes les matières non classées et se rattachant à l'administration interne du pays. Il est, en quelque sorte, l'opposé du ministère des Affaires étrangères.

Le ministère de l'Intérieur, étant donné le principe sur lequel il était établi, devait grouper, et groupait des services assez hétérogènes. Cela n'avait que des inconvénients restreints : car évidemment, le ministre de l'Intérieur ne pouvait remplir avec compétence toutes les fonctions, si variées, qu'on lui confiait ; mais l'importance de ces fonctions se trouvait réduite par le fait de la large décentralisation administrative qui avait été établie (1). Mais plus tard on sen-

1 Ajoutons que, comme le fait justement remarquer Rossi, beaucoup de services que nous considérons aujourd'hui comme très importants n'avaient encore qu'un rôle secondaire dans la vie sociale et que, par suite, on n'avait pas eu à en faire des ministères spéciaux « ... Certains faits sociaux ne s'étaient pas développés encore, ils ne frappaient

tira la nécessité, par suite de transformations sociales, d'ériger en ministères spéciaux plusieurs des services ressortissant alors au ministère de l'Intérieur.

Toutes les créations de ministères nouveaux se feront à même le département de l'Intérieur.

Nous devons constater que l'on avait d'ailleurs établi des ministères pour les plus importants des services de l'État : guerre, marine, affaires étrangères, justice et finances.

Sur les six ministères créés, deux étaient des ministères dont le rôle était militaire. C'est qu'on sentait le besoin, alors, devant les menaces de plus en plus grandes de l'étranger, de réorganiser l'armée et la flotte ; et le meilleur moyen, pour cela, était de séparer bien nettement les services de la guerre et de la marine et de les confier à deux ministres distincts, bien spécialisés. Ce fut une idée qu'on n'était pas parvenu à réaliser complètement sous l'Ancien Régime. Le caractère purement militaire de ces deux ministères allait permettre l'accès à leur tête d'offi-

pas les esprits, ils n'attiraient pas l'attention comme ils l'ont fait depuis. Ainsi le fait de l'instruction générale, le fait de l'industrie nationale, les moyens de commerce et de transports, tous ces grands faits naturels et sociaux qui méritent d'occuper une si grande place dans l'administration générale de l'État, comme ils l'occupent aujourd'hui dans la société, n'étaient pas développés comme ils le sont aujourd'hui. » (Rossi, *Leçons de droit constitutionnel*, 97^e leçon.)

ciers, qui pourraient les diriger avec plus de compétence que beaucoup de civils.

On sait l'œuvre importante qu'allaient réaliser le ministère de la Marine et surtout celui de la Guerre, sous la Révolution Française. Ils allaient être les organisateurs de l'armée nationale, conçue comme une armée composée des citoyens eux-mêmes et non de mercenaires.

Heureuse innovation aussi que de créer un ministère des affaires étrangères nettement spécialisé, dépouillé de toute attribution, se rattachant à l'administration intérieure du pays.

Le service de la justice se trouvait désormais confié à un ministre de la même classe que les autres. Il n'était plus dans une situation privilégiée, comme l'était précédemment le chancelier par rapport à ses collègues. Il n'était qu'un ministre et non plus un grand officier de la Couronne.

Quant au service des finances, une observation doit être faite à son égard. Le ministre des Contributions et revenus publics ne centralisait pas dans ses mains toute l'administration financière. Par suite de ce sentiment de défiance vis-à-vis de l'exécutif, — qui se manifesta dans beaucoup de ses actes, — l'assemblée n'avait pas voulu confier au ministre des Contributions et revenus publics la gestion du Trésor ; elle préféra conserver en ses mains les cordons de la bourse. Il fut décidé que le Trésor aurait son admi-

nistration particulière et qu'il ne dépendrait pas des ministres ni du roi, mais seulement de l'Assemblée Nationale et de son comité des finances. C'était là, comme le disait M^{me} de Staël (1), « combiner une constitution comme on combinerait un plan d'attaque et considérer le pouvoir exécutif comme un ennemi de la liberté, au lieu d'en faire une de ses sauvegardes. »

La réforme réalisée par l'Assemblée nationale se maintint jusqu'en 1794.

Elle constituait un grand progrès de la spécialisation.

Elle laissait pourtant subsister certaines imperfections.

Une spécialisation beaucoup plus grande allait se trouver réalisée par la Convention.

Celle-ci, par une loi du 12 germinal an II (1^{er} avril 1794), vint supprimer les six ministères organisés par l'Assemblée nationale.

Plus méfiante encore que celle-ci vis-à-vis du pouvoir exécutif, elle renonça au système du ministre unique et recourut comme nous l'avons déjà vu faire sous la régence, au système des conseils, des comités. Mais ce qui nous importe surtout, ce fut le mode de répartition des fonctions entre ces comités.

Le nombre des comités fut fixé à douze :

1. *Considérations sur la Révolution Française*, 11^e partie, chap. XXVIII.

Il y eut :

1° Un comité de l'administration civile de la police et des tribunaux ;

2° Un comité de l'instruction publique ;

3° Un comité de l'agriculture et des arts ;

4° Un comité du commerce et des approvisionnements ;

5° Un comité des travaux publics ;

6° Un comité des secours publics ;

7° Un comité des transports, postes et messageries ;

8° Un comité des finances ;

9° Un comité de l'organisation et du mouvement des armées de terre et de mer ;

10° Un comité de la marine et des colonies ;

11° Un comité des armes, poudres et exploitations de mines ;

12° Un comité des relations extérieures.

Il y avait là une division exagérée des fonctions. Pourquoi, en effet, un comité spécial des transports, postes et messageries à cette époque où les moyens de communication étaient encore très rudimentaires ? Les transports, pas plus que les postes et messageries, n'exigeaient alors aucun travail public, aucune occupation privative de la voie publique, on aurait dû les rattacher au comité du commerce : car transports et commerce ont entre eux des liens étroits. Toutefois, au point de vue historique, ce comité a de l'intérêt : on peut y voir réaliser la conception qui

se trouve appliquée, aujourd'hui dans certains pays, notamment en Russie : celle d'un ministère des voies de communication. Ce ministère se conçoit aujourd'hui par suite du développement énorme pris par les moyens de transport, le télégraphe et le téléphone, surtout dans les pays où les chemins de fer, les télégraphes et les téléphones sont des services d'État.

De même est à critiquer la constitution d'un comité chargé uniquement des services des armes, poudres et exploitations de mines. Les deux premiers revenaient tout naturellement au comité de l'organisation et du mouvement des armées de terre et de mer. Scinder ainsi des services ayant entre eux des relations étroites, c'est fatalement provoquer des tiraillements, des conflits, qui occasionnent des erreurs et des retards, particulièrement funestes dans une période de grandes guerres comme le fut la période révolutionnaire. Le service des mines devait, lui, être confié au comité des travaux publics.

Nous trouvons dans le comité des secours publics une institution que l'on peut considérer comme l'ancêtre d'un ministère qui ne fut créé en France qu'à une époque très récente : le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. On y voit la manifestation des idées solidaristes qui animèrent à un si haut degré les assemblées révolutionnaires. Malheureusement l'œuvre réalisée par la Révolution en matière d'assistance ne fut pas suffisante pour justifier la créa-

tion d'un comité chargé uniquement du service des « secours publics ». Le comité ne put faire aboutir aucune grande mesure d'assistance. Sa création n'était donc pas bien utile. On aurait pu donner ses attributions au comité chargé de la police et des tribunaux.

En revanche, neuf comités doivent être considérés, comme constituant une heureuse spécialisation ; ce sont les comités :

De l'administration civile de la police et des tribunaux.

De l'instruction publique ;

De l'agriculture et des arts ;

Du commerce et des approvisionnements ;

Des travaux publics ;

Des finances ;

De l'organisation et du mouvement des armées de terre et de mer ;

De la marine et des colonies ;

Des relations extérieures.

Nous voyons établir là les ministères de la justice, de l'instruction publique, de l'agriculture, du commerce, des travaux publics, des finances, de la guerre, de la marine et des colonies, des affaires étrangères. Tous ces ministères ont reparu à l'heure actuelle, après des éclipses plus ou moins prolongées de quelques-uns au cours du XIX^e siècle. On constatera que la police était rattachée au comité chargé de la justice ; c'est un groupement qui n'est malheureusement plus

réalisé à l'heure actuelle (la police n'appartient plus au ministère de la justice, mais à celui de l'intérieur); la police n'est, en effet, que le service chargé de l'exécution des décisions des tribunaux et aussi du maintien de l'ordre public, lequel ressortit, par nature, au service chargé de la répression, au service de la justice.

Le ministère de l'Intérieur a disparu à cette époque ; cela provient de la grande spécialisation des fonctions ministérielles.

On peut critiquer la réunion des arts au comité de l'agriculture ; on aurait dû confier ce service au comité de l'instruction publique.

Cette création d'un comité de l'instruction publique est une manifestation de la préoccupation qui apparut sous la Révolution et qui alla ensuite se développant sans cesse : celle de l'éducation populaire. A la Convention revient le mérite d'avoir institué, la première, un ministère de l'Instruction publique.

Les colonies furent rattachées au comité chargé de la marine. On verra cette réunion se maintenir longtemps. Elle ne peut d'ailleurs être critiquée : les colonies françaises étaient alors surtout des îles ou des pays situés en bordure de la mer ; leur administration était confiée le plus souvent à des marins. Elles n'étaient pas assez nombreuses ni assez importantes pour justifier la création d'un ministère spé-

cial. Il était donc naturel de les confier au comité chargé de la marine.

Nous voyons donc, qu'à côté de quelques exagérations de la spécialisation ministérielle, la Convention avait réalisé d'heureuses innovations qui porteront leurs fruits plus tard. Mais nous devons constater que cette spécialisation n'était pas en réalité très effective à cause de l'existence d'un comité, dont nous ne parlons pas ici parce qu'il n'était pas un ministère : le Comité de Salut Public, qui intervenait, quand il lui semblait bon, en toutes matières, pour en décider souverainement.

L'œuvre réalisée ne dura guère d'ailleurs. L'Assemblée avait eu le tort de reprendre le système des comités qui n'avait pu réussir déjà sous la Régence, et de méconnaître, comme on l'avait fait alors, le principe que délibérer est le fait de plusieurs, mais agir le fait d'un seul.

De là l'échec de sa réforme.

Le 10 vendémiaire an IV le Directoire vint mettre fin au système organisé par la loi du 12 germinal an II. Et, comme cela arrive souvent, après un excès dans un sens il se produisit un excès en sens contraire : après avoir trop spécialisé les fonctions ministérielles, on ne les spécialisa plus assez.

On renonça au système des comités et on en revint au système des ministres.

Sans tenir compte des innovations heureuses réa-

lisées par la Convention, on rétablit purement et simplement les six ministères établis par la loi des 27 janvier-25 mai 1791. Il y eut donc :

Un ministère de la Justice ;

Un ministère de la Guerre ;

Un ministère de la Marine ;

Un ministère des Affaires étrangères ;

Un ministère de l'Intérieur.

Le sixième ministère ne s'appela plus ministère des contributions et revenus publics, mais ministère des Finances. Et à ce changement dans la dénomination correspondait une modification dans les attributions ; ce ministère reçut le service du Trésor qu'on n'avait pas voulu confier au ministère des contributions et revenus publics.

Aux six ministères ainsi rétablis un septième fut d'ailleurs bientôt ajouté. Le 12 nivôse an IV, en effet, on créa un ministère de la police générale. Nous allons examiner cette création dans notre paragraphe II consacré à la répartition des fonctions entre les ministères sous le Premier Empire : car ce ministère, quoique créé sous le Directoire, se rattache plutôt par sa nature au régime impérial.

§ 2. — Les départements ministériels sous le
Premier Empire.

Le ministère de la police générale, créé en l'an IV, allait devenir un des principaux ministères de l'Empire. Sa création par le Directoire était une manifestation de la transformation qui commençait alors à se produire dans le gouvernement. On est sorti de la période révolutionnaire; après les dissensions intérieures, après l'anarchie provoquée par une décentralisation prématurée et trop large, on sent le besoin de voir enfin s'établir dans l'intérieur du pays l'ordre et le calme; on veut faire cesser les complots, apaiser les troubles. C'est dans ce but que fut établi le ministère de la police générale, auquel incombait pour tâche le maintien de l'ordre et de la paix publique.

Supprimé en 1802, il fut rétabli en 1804.

Son rôle fut prépondérant sous le Premier Empire. Le ministre de la police générale Fouché fut un des premiers personnages de la France à cette époque, le plus influent et le plus puissant des ministres.

C'est que, étant donné la conception qu'avait Napoléon de ce ministère, son utilité était très grande. Napoléon voulait que tout cédât à sa volonté; il voulait être renseigné sur tout ce qui se passait dans son Empire, et ne tolérait pas que la moindre rebel-

lion restât sans une punition exemplaire. Or, étendant sans cesse le territoire de l'Empire, éloigné souvent de Paris de centaines de lieues par suite de ses campagnes, exposé sans trêve à des complots de la part des royalistes, qui ne désarmaient pas, il avait besoin d'un puissant organe d'information.

« Sous les monarchies autoritaires, dit M. Char-
« don (1), la police est un instrument de règne. Le
« monarque s'en sert pour assurer non seulement
« l'ordre, mais ce à quoi il considère naturellement
« que l'ordre est le plus subordonné : la conservation
« de sa personne et de son pouvoir. Ennemi de la
« nation ou ennemi d'une dynastie, contempteur des
« lois ou d'une personne royale, c'est tout un. Le
« crime de lèse-majesté est le plus grand de tous. Le
« prévenir ou le réprimer assure la carrière d'un
« fonctionnaire. » Et il ajoute : « Sous le Premier
« Empire, existe un ministère de la police générale
« et Fouché, qui détient les secrets de tant de gens,
« qui fait servir ses agents plus encore à la sécurité
« du maître qu'à celle des citoyens, est l'un des pre-
« miers et des plus redoutables personnages de
« l'État... (2) »

Le ministère de la police générale ne fut pas le

1. Henri Chardon, *L'Administration de la France, les Fonctionnaires, les fonctionnaires du gouvernement, le Ministère de la Justice*, page 179.

2. Chardon, *Ibidem*, p. 180.

seul ministère nouveau que l'on vit fonctionner sous le Premier Empire.

Nous allons voir se manifester les diverses préoccupations de l'Empereur par la création d'autres départements ministériels.

Au point de vue financier, il répartit le service entre deux ministères (alors qu'il n'était encore que Consul) :

1° Le ministère des Finances ;

2° Le ministère du Trésor public qui fut créé en 1801.

Il craignait qu'un ministre groupant sous son autorité tous les services financiers eût trop d'importance.

Le ministère des Finances garda l'ordonnancement général des sommes appartenant à l'État, la détermination du mode de perception des revenus de l'État.

Le ministère du Trésor reçut le maniement des sommes, l'encaissement et le transport des deniers ; en un mot la comptabilité financière.

Une pareille division existe encore à l'heure actuelle en Italie. Nous pouvons en rapprocher le système adopté par l'Assemblée Nationale qui, en 1791, avait réservé, comme nous l'avons dit, le service du Trésor à un comité spécial, absolument séparé et indépendant du ministère des Finances.

Nous pensons qu'il y a là un excès de spécialisation. Un ministre unique peut très bien pourvoir aux deux services ; la compétence exigée pour eux est la même.

Toutefois on peut expliquer cette innovation : car les victoires que Napoléon remportait sans cesse sur les ennemis entraînaient la levée d'impôts dans les pays étrangers, le paiement d'indemnités de guerre par les vaincus, destinés à pourvoir aux dépenses militaires. Cela occasionnait de fréquents mouvements d'entrée de numéraire dans les caisses de l'État, en même temps que les frais énormes de guerre occasionnaient de fréquents mouvements de sortie. Il y avait par suite un maniement considérable de fonds, nécessitant une surveillance très stricte, et, en outre, une comptabilité très compliquée à tenir.

L'Empereur modifia aussi le service central de la guerre.

Il établit à côté du ministre de la guerre un ministre de l'administration de la guerre, qui eut son département bien déterminé.

Les deux ministères de la guerre et de l'administration de la guerre correspondaient à deux branches bien distinctes de l'organisation militaire.

C'est, en effet, une distinction fondamentale, en la matière, que celle qui consiste à mettre :

D'une part, ce qui concerne l'instruction, la discipline, le mouvement de l'armée, ce qui comprend les nominations et les promotions, le service de guerre ;

D'autre part ce qu'on appelle, *stricto sensu*, l'« administration militaire », ensemble des services qui

sont chargés de pourvoir à l'équipement, l'habillement et l'approvisionnement des troupes en temps de paix et en temps de guerre.

Mais, si ces deux services sont bien distincts, est-ce à dire qu'il faille en attribuer la haute direction à deux ministres différents? car il y a, malgré tout, une telle corrélation entre eux que le second service, qui est destiné à pourvoir aux besoins du premier, doit lui être subordonné.

Il faut donc unité d'action en la matière; il vaut, par conséquent, mieux confier les deux services à un seul ministre.

Leur attribution à deux ministres différents sous le Premier Empire peut toutefois s'expliquer par ce fait que l'état de guerre était devenu en quelque sorte permanent et que le rôle du seul ministre de la guerre aurait été écrasant. Et puis, pas plus en matière militaire qu'en toute autre, et même, encore moins en cette matière, Napoléon ne voulait avoir un rival: or un ministre directeur suprême du commandement et de l'administration de l'armée aurait pu le gêner.

On peut rapprocher de cette division de la guerre entre deux ministres, sa répartition, sous la Convention, entre deux comités.

A l'heure actuelle et, depuis 1906, on trouve une situation analogue: à côté ou plutôt au-dessous du ministre de la guerre, il y a un sous-secrétaire d'État de la guerre. Au premier incombent surtout les

questions militaires pures, au second surtout les questions d'administration militaire; mais, ici, on respecte le principe de subordination de l'administration militaire au commandement: car le sous-secrétaire d'État n'est pas sur le pied d'égalité absolue avec le ministre.

Les préoccupations de politique religieuse de Napoléon se manifestaient par l'institution d'un ministère des Cultes, complètement distinct et indépendant du ministère de l'Intérieur. C'était une institution qui allait avoir son utilité, au moins momentanément; car il allait falloir tenir les promesses formulées lors du Concordat et remettre de l'ordre dans le service des cultes désorganisé par la crise révolutionnaire.

En temps normal, il n'est pas besoin d'un ministère spécial pour les cultes. Quand il y a un ministère de l'instruction publique, on peut lui confier les cultes. Le ministre de l'Intérieur pourrait également diriger ce service avec compétence. Remarquons, d'ailleurs, que le service des cultes se trouve réduit à néant dans un pays, comme la France où, depuis la loi de Séparation des Églises et de l'État, ce dernier se désintéresse des religions, n'en subventionne aucune et n'intervient ni dans la nomination ni dans l'avancement d'aucun des membres du Clergé.

Le désir de développer l'Industrie et le Commerce du pays de façon à l'amener à pouvoir se passer de sa grande rivale, l'Angleterre, désir qui fut toujours

celui de l'Empereur et devint surtout violent après la proclamation du blocus continental, se traduisit par la création d'un ministère du Commerce et des Manufactures. On l'établit en 1812. Son rôle se trouva quelque peu entravé par suite de la permanence des guerres, qui nuisaient au développement économique du pays.

Ajoutons que l'Empereur établit un ministre secrétaire d'État, chargé de contresigner tous ses actes. Ici encore se manifesta la crainte qu'il avait de voir un rival se dresser contre lui. Le service aurait pu être confié au ministre de l'Intérieur ; mais Napoléon n'osa pas le lui donner de même qu'il n'avait pas voulu lui attribuer la police générale.

En résumé il y eut sous le Premier Empire onze départements ministériels :

- 1° Ministère de la Police générale ;
 - 2° Ministère de l'Intérieur ;
 - 3° Ministère des Cultes ;
 - 4° Ministre-secrétaire d'État ;
 - 5° Ministère de la Guerre ;
 - 6° Ministère de la Marine ;
 - 7° Ministère des Finances ;
 - 8° Ministère de l'administration de la Guerre ;
 - 9° Ministère du Trésor Public ;
 - 10° Ministère des Relations extérieures ;
 - 11° Ministère du Commerce et des Manufactures.
- Il y a là une spécialisation assez accentuée ; mais

elle n'est pas réalisée dans le sens où elle tendra à s'instaurer plus tard; certains services requérant unité, en temps normal tout au moins, ont été fractionnés et confiés à deux ministères, alors que d'autres services très importants qui ont besoin d'indépendance n'ont pas fait l'objet de ministères spéciaux. Ainsi l'Empire n'a pas voulu aller si loin que la Convention : il n'a pas établi de ministère de l'Instruction publique, ni de ministère des Travaux Publics, par exemple.

Nous allons voir la spécialisation s'accroître après la chute de l'Empire.

§ 3. — Les départements ministériels sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.

Dès le rétablissement de la monarchie, des modifications importantes se produisent.

Etant donné les motifs qui les avaient fait établir, les ministères de la police générale, de l'administration de la guerre, du Trésor devaient tout naturellement disparaître.

La France, épuisée par les guerres, étroitement surveillée par les Alliés, qui occupaient son territoire, n'était guère en état de songer aux conquêtes. Un ministre de la guerre suffisait donc, groupant en ses mains le service du commandement et celui de l'administration militaire.

De même, le ministre de la police générale qui correspondait à la conception impériale du gouvernement et dont la vaste étendue de l'Empire justifiait l'existence devait disparaître et disparaître.

Le ministre-secrétaire d'État eut le même sort.

Mais la Restauration alla plus loin. Elle supprima le ministère des Cultes, qui avait moins d'utilité, les cultes étant réorganisés.

Si cette suppression peut se justifier, par contre, on eut tort de faire disparaître le ministère du Commerce et des Manufactures.

D'autre part, la monarchie créa un ministère dont l'établissement ne s'imposait guère : le ministère de la Maison du Roi. Il rappelle un peu la tradition des grands officiers de la Couronne, ministres domestiques ; il a aussi une partie des attributions du secrétaire d'État de la maison du Roi. Comme le fait remarquer Rossi (1) « c'est une administration et non « un ministère, le roi a le droit d'administrer sa liste « civile comme il veut ; pour les domaines, il y a des « lois ; mais le ministre est responsable vis-à-vis du « roi et non de l'État. » Ce fut donc avec raison que la Monarchie de Juillet le supprima.

Au début de la Restauration, on trouve donc établis les ministères suivants :

1^o Ministère de la Guerre ;

1. *Leçons de Droit constitutionnel*, 99^e leçon.

- 2^o Ministère de la Marine ;
- 3^o Ministère des Finances ;
- 4^o Ministère de la Justice ;
- 5^o Ministère des Affaires étrangères ;
- 6^o Ministère de la Maison du Roi ;
- 7^o Ministère de l'Intérieur.

Le nombre en fut bientôt augmenté.

En 1820, fut créé un ministère de l'Instruction publique. C'est, peut-on dire, la première fois qu'on fait du service de l'instruction publique l'objet d'un ministère. Nous avons bien vu un comité d'instruction publique, sous la Convention ; mais son rôle fut très effacé et sa durée très courte. Il n'y avait encore eu dans aucun gouvernement, jusqu'alors, de « ministre de l'instruction publique ». Cette création est une conquête des idées nouvelles, dont nous avons eu l'occasion de signaler l'apparition sous la Révolution : l'éducation et l'instruction des masses. L'enseignement public allait prendre dès lors un grand essor et essayer de lutter contre l'ignorance qui sévissait, surtout dans les campagnes.

On rattacha le service des cultes à ce ministère en 1824. Nous avons dit précédemment que ce rattachement était rationnel : car enseignement et religion ont beaucoup de rapports entre eux, surtout dans les temps qui nous ont précédés. On détacha les cultes en 1828 et on les réunit à nouveau en 1829.

En 1821, on rétablit le ministère du Commerce,

En 1830, on institua un ministère des Travaux publics. Ici encore, abstraction faite du comité qui fut établi par la Convention, il y avait une innovation. On était, en effet, à une époque importante au point de vue des travaux publics ; le commerce commençait à renaître, si bien qu'on avait fait revivre le ministère du Commerce, et l'on ressentait le besoin de faciliter les relations entre les diverses parties du pays et avec les nations étrangères, pour cela il fallait développer les voies de communication, aménager des routes, des canaux ; on était à la veille de la grande révolution économique qu'allait amener l'adaptation de la vapeur à la locomotion. Une noble tâche, un rôle de la plus grande importance, allaient incomber à ce nouveau ministre.

En 1824, Charles X créa un ministère spécial des affaires ecclésiastiques.

La Restauration avait donc fait réaliser à la spécialisation un grand progrès. C'est parmi les gouvernements que nous avons vus jusqu'alors, celui qui avait le mieux réparti les fonctions ministérielles (nous faisons abstraction de la répartition établie par la Convention ; car, comme nous l'avons déjà signalé, elle n'eut guère d'application effective).

La Monarchie de Juillet réduisit tout d'abord le nombre des ministères.

Elle n'en maintint que sept :

1° Le ministère de la Justice ;

- 2° Le ministère des Finances ;
- 3° Le ministère des Affaires étrangères ;
- 4° Le ministère de la Guerre ;
- 5° Le ministère de la Marine et des Colonies ;
- 6° Le ministère de l'Instruction publique ;
- 7° Le ministère de l'Intérieur.

Nous remarquons le maintien du ministère de l'Instruction publique. Dès ce moment, celui-ci s'impose.

Il faut observer aussi que le ministère de la Marine ajoute à son titre celui de ministère des Colonies. C'est que, à cette époque, notre domaine colonial commence à se reconstituer ; nous nous mettons à l'œuvre pour réparer les désastres que nous avaient ait subir, sur le terrain de la colonisation, nos luttes avec l'Angleterre au cours du XVIII^e siècle. A la tâche purement maritime du ministère de la Marine va s'ajouter un rôle qui deviendra de plus en plus important à mesure que nous occuperons de nouveaux territoires : celui d'organiser les colonies, de développer les richesses, si profitables pour la métropole, de ces régions encore inexploitées. Un jour viendra, où, comme nous le verrons, il ne pourra plus suffire à la tâche et où il faudra créer un ministère spécial pour les colonies.

En 1831, on établit le ministère des Travaux publics et du Commerce.

Mais on sentit bien vite qu'on ne pouvait laisser

réunis des services aussi importants et qui nécessitaient, à l'époque, un si grand effort.

Aussi, dès 1839, on institua un nouveau ministère qu'on appela ministère du Commerce et de l'Agriculture. Cette désignation a son importance ; car c'est la première fois que l'on voit apparaître le mot « agriculture » dans la désignation officielle d'un ministère. C'est un acheminement vers la création d'un ministère spécial de l'Agriculture.

En outre, sous la Monarchie de Juillet, va s'accroître la tendance vers la constitution d'un ministère des Colonies.

Nos colonies se développant de plus en plus et notre domaine colonial s'étendant sans cesse, on estima que les colonies devaient être attribuées à un chef plus indépendant que ne l'est un directeur de ministère. Aussi constitua-t-on un sous-secrétariat d'État des colonies placé sous l'autorité du ministère de la Marine. C'était là une heureuse réforme : car le sous-secrétaire d'État, qui est un homme politique, a plus de liberté dans ses rapports avec le ministre qu'un homme du métier qui a son avancement subordonné à la volonté du ministère. Ce n'est que longtemps après que le service des colonies, brisant le cadre, trop étroit encore, qu'on lui avait imposé, fera l'objet d'un ministère spécial.

Nous voyons, d'après ce qui précède, qu'il y a dès la première moitié du XIX^e siècle un certain nombre

de ministères qui s'imposent à tout gouvernement. On commence par en supprimer un certain nombre, à l'avènement de chaque nouveau régime ; mais on est bien contraint de les rétablir peu après, parce qu'ils répondent à une nécessité sociale. Ils sont indispensables à la bonne gestion des intérêts de l'État.

Ces ministères ce sont tous ceux établis par la Monarchie de Juillet, ainsi que nous venons de le dire, savoir :

- 1° Le ministère de la Justice ;
- 2° Le ministère de la Guerre ;
- 3° Le ministère de la Marine et des Colonies ;
- 4° Le ministère des Affaires étrangères ;
- 5° Le ministère du Commerce ;
- 6° Le ministère des Travaux publics ;
- 7 Le ministère des Finances ;
- 8° Le ministère de l'Intérieur ;
- 9° Le ministère de l'Instruction publique.

On voit que la spécialisation ministérielle, depuis l'époque où l'Assemblée Nationale constituait six départements ministériels, s'est augmentée sensiblement. Deux ministères se sont détachés du ministère de l'Intérieur, comme des fruits mûrs se séparent de la branche (Travaux publics et Commerce). D'autres ayant également leur source dans des services confiés au ministère de l'Intérieur ont apparu, mais d'une manière passagère :

Nous allons voir les progrès réalisés se maintenir sous le Second Empire.

**§ 4. — Les départements ministériels sous le
Second Empire (1).**

Nous n'aurons que peu de mots à dire sur la répartition des fonctions entre les ministères sous le Second Empire : car les conquêtes réalisées par la spécialisation se maintinrent ; mais il n'y eut pas de progrès durable.

Nous retrouvons sous le Second Empire, dans une certaine mesure, la manifestation des idées d'autoritarisme dont Napoléon I^{er} avait fait la base de son gouvernement. On établit un ministre d'État qui rappela le ministre-secrétaire d'État du Premier Empire. Il y eut aussi un ministre de la Maison de l'Empereur. Ces deux ministères ne constituent pas un progrès de la spécialisation : Le ministre d'État a un visa général, cela est contraire à la spécialisation. Quant au ministre de la Maison de l'Empereur ce fut, en quelque sorte, comme l'avait été le ministre

1. Nous passons sous silence la Révolution de 1848 qui n'établit qu'un régime éphémère et qui ne réalisa aucune réforme importante en notre matière : elle fit passer simplement les cultes du ministère de la Justice auquel la Monarchie de Juillet les confia, à celui de l'Instruction publique.

de la Maison du Roi sous la Restauration, le chef d'un service privé.

Un décret du 14 juin 1858 constitua un ministère spécial pour l'Algérie et les Colonies (1), au moyen de services détachés des ministères de la Guerre et de la Marine. Ce fut là une création intéressante ; on peut y voir, en effet, l'application d'une doctrine qui aura de la peine, malheureusement, à s'implanter en France : la doctrine réaliste en matière de politique coloniale. Les colonies, constituant un milieu essentiellement différent de celui de la métropole, doivent être soumises à un autre régime politique et administratif. Il faut les faire bénéficier d'une large décentralisation. Or, pour parvenir à cette décentralisation il faut les confier à un ministre spécial. Mais cet argument très convaincant pour la plupart des colonies l'est moins pour l'Algérie. Il semble que, étant donné sa proximité de la métropole, l'importance de l'élément européen, l'étroite connexité de ses intérêts avec ceux de la métropole, l'Algérie peut très bien relever du ministère de l'Intérieur. D'ailleurs le ministère de l'Algérie ne dura pas plus de deux ans. On a repris récemment l'idée d'un ministère spécial de l'Algérie mais sans pouvoir la faire aboutir : l'Algérie ne peut suffire à occuper un

1. La principale partie de sa tâche était l'administration de l'Algérie.

ministre, tout au plus pourrait-elle faire l'objet d'un sous-secrétariat d'État. On peut rapprocher de cette institution du ministère de l'Algérie, la création en Angleterre d'un ministère spécial pour l'Écosse et d'un ministère spécial pour l'Irlande. C'est une survivance de la vieille conception de la répartition géographique des fonctions ministérielles.

Le 10 juillet 1869 on institua un ministère spécial des Travaux publics : car on avait réuni d'abord commerce, agriculture et travaux publics. On remit les services du commerce et de l'agriculture au service de l'intérieur, mais il restait un progrès à réaliser : l'institution de deux ministères spéciaux pour le commerce et pour l'agriculture. Tout ce qu'on fit plus tard dans ce sens sous le Second Empire ce fut la création d'un ministère du Commerce et de l'Agriculture.

Le 2 janvier 1870 fut créé un ministère des Arts. Il y avait là un luxe de spécialisation. Les Beaux-Arts se rattachent étroitement à l'instruction publique ; en faire un ministère spécial c'est donner à ce service une importance plus grande que celle qu'il doit rationnellement avoir dans le gouvernement.

Le Second Empire n'alla donc guère plus loin dans le sens de la spécialisation ministérielle que les régimes qui le précédèrent ; mais il ne lui fit subir aucun recul.

Sous la Troisième République, nous aurons à

constater, au contraire, un nouveau pas en avant.

Mais avant d'exposer l'œuvre, en notre matière, de la troisième République, nous devons examiner très brièvement, dans un paragraphe 5, intitulé « les principales dérogations à la spécialisation ministérielle », quelques institutions qui sont contraires au principe de la spécialisation ministérielle, lequel implique l'indépendance respective des départements ministériels et la nette détermination des fonctions en ressortissant.

§ 5. — Les principales dérogations à la spécialisation ministérielle (1790-1870).

Certaines de ces dérogations ont existé sous tous les régimes qui se sont succédé, de 1789 à 1870, d'autres seront propres aux régimes parlementaires. Nous allons passer en revue brièvement ces différents groupes de dérogations.

I

INSTITUTION DÉROGEANT AU PRINCIPE DE SPÉCIALISATION, AYANT EXISTÉ SOUS TOUS LES RÉGIMES ; DE 1790 A 1870.

Nous voulons faire allusion ici au ministère de l'Intérieur. La caractéristique de ce ministère c'est

de n'être pas spécialisé : il comprend tout ce qui n'a pas été attribué aux autres ministères. « Un seul ministère, dit M. Berthélemy (1), ne porte aucun nom significatif, c'est presque le plus important cependant, parce qu'il a la *direction de tous les services qui n'ont pas été spécialisés*; quand on a cité tous les ministères, on peut dire qu'il est le ministère de tout le reste; comme il fallait bien un vocable pour le désigner, on l'a appelé ministère de l'Intérieur. »

Le caractère propre de ce département ministériel est, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, de grouper tous les services se rattachant à l'administration *interne* du pays et non affectés à un ministère spécial ; il est en quelque sorte le ministère de droit commun, pour les questions intérieures, et, à cet égard, il est la contre-partie du ministère des Affaires étrangères qui s'occupe d'une manière générale des questions extérieures. Nous retrouvons là une trace de la vieille conception de la répartition géographique des fonctions ministérielles.

L'importance de ce ministère tend d'ailleurs à devenir moins prépondérante, à mesure que sous la pression des nécessités sociales de nouveaux ministères indépendants se détachent de lui. Il perdit ainsi, au cours du xix^e siècle, comme nous l'avons

1. *Traité de Droit administratif*, 2^{me} édition, page 118.

exposé, le commerce, l'agriculture, les travaux publics.

II

PRATIQUES EXISTANT SOUS LES RÉGIMES AUTORITAIRES ET DÉROGEANT A LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE.

Ces dérogations sont plutôt des questions de fait : sous les régimes autoritaires un souverain, que ce soit une assemblée comme sous la Révolution, ou un comité comme sous le Directoire et le Consulat, ou un monarque, comme sous le Premier et le Second Empire, n'ayant en face de lui aucun organe dont la volonté puisse contre-balancer la sienne, confie un peu à qui il veut la gestion des intérêts de l'État. Aussi voyons-nous la Convention réduire le plus possible l'autorité des conseils qu'elle établit en remplacement des ministres, Napoléon confier des missions importantes, qu'il aurait dû remettre à un ministre, à un personnage autre que ce ministre. Aussi à certains moments où la spécialisation paraît exister n'est-elle pas si effective qu'il semble, au premier abord, sous les régimes d'autorité.

Et cela se manifesta sous le Second Empire par la création d'organes qui constituent une dérogation manifeste à la spécialisation ministérielle. Le Second

Empire institua, en effet, ce qu'il appela des « ministres sans portefeuille ». Ceux-ci n'avaient aucun département spécial ; ils étaient simplement chargés de soutenir devant les Chambres les projets présentés par le gouvernement ; ces projets, naturellement, pouvaient porter sur toutes sortes de matières ; on aurait dû laisser au ministre compétent pour chacun d'eux le soin de les soutenir à la tribune des Chambres. Les ministres sans portefeuille n'étaient en réalité que des avocats chargés de faire sentir aux Chambres la volonté du chef de l'État et d'essayer de la faire triompher devant elles. Il y a là une manifestation d'un des caractères fondamentaux du régime impérial qui est l'immixtion du chef de l'État dans l'action gouvernementale.

III

INSTITUTION DÉROGEANT A LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE SOUS LES RÉGIMES PARLEMENTAIRES

(Restauration et Monarchie de Juillet)

Le régime parlementaire entraîne, par nature, un certain nombre de dérogations à la spécialisation ministérielle.

1° Les ministres se réunissent en un conseil que l'on appelle « Conseil des ministres », quand le chef de l'État est présent, ou « Conseil de cabinet »,

quand il ne l'est pas ; on y discute des questions concernant la politique générale, et par là les ministres sont amenés à s'immiscer dans les questions ressortissant aux départements de leurs collègues et, en outre, comme nous l'exposerons dans notre quatrième partie, un certain nombre d'attributions propres sont confiées à ce conseil.

2° Il y a à la tête du cabinet un ministre, qui, en général, est en même temps chargé d'un département ministériel, qu'il choisit à son gré, suivant sa compétence : c'est à lui que le chef de l'État confie la tâche de recruter ses collègues ; il conserve sur eux une grande influence et discute avec chacun d'eux des questions concernant leur département qui lui semblent avoir un intérêt particulier ; il préside le Conseil de cabinet ; aussi lui donne-t-on le titre de président du Conseil (1).

3° Tous les ministres tombent quand la question de confiance a été posée devant les Chambres, même pour une question concernant le département d'un seul d'entre eux, et que les Chambres ont émis une opinion contraire à celle du Cabinet.

Ces principes qui sont à la base du régime parlementaire sont indispensables pour assurer l'unité de la politique et empêcher que chaque ministre aille de

1. Certains présidents du Conseil, comme Guizot et Thiers, furent de vrais premiers ministres et eurent en mains, d'une manière presque absolue, la direction des affaires de l'État.

son côté. Il est nécessaire, sous un régime où l'autorité du chef de l'État est réduite, de tempérer la spécialisation ministérielle. Nous allons voir cette organisation se maintenir sous la troisième République ; mais nous aurons à constater, d'autre part, des progrès de la spécialisation ministérielle, par la création de nouveaux départements. Ce sera l'objet de la quatrième partie de notre travail.

QUATRIÈME PARTIE

LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

Nous allons constater que la Troisième République a profité de l'expérience des régimes qui l'ont précédée : elle a, de suite, établi une spécialisation accentuée, en adoptant tous ceux des ministères des gouvernements antérieurs qui s'accordaient avec ses aspirations.

Mais elle dut aller plus loin.

On sait, en effet, quelle transformation profonde s'est produite depuis une quarantaine d'années dans la société. On sait quel essor ont pris les transports, les travaux publics. Les questions ouvrières deviennent de plus en plus importantes, de plus en plus embarrassantes. En outre, notre armée et des diplomates habiles ont su conquérir à la France un domaine colonial considérable, le plus considérable du monde après celui de l'Angleterre.

C'est pourquoi l'on a été amené, par les circonstances mêmes, à créer deux nouveaux ministères : un

ministère des Colonies et un ministère du Travail.

Nous étudierons :

Dans un paragraphe premier : les départements ministériels, devenus fondamentaux sous la Troisième République (1);

Dans un paragraphe deuxième : le ministère des Colonies (2);

Dans un paragraphe troisième : le ministère du Travail (3);

Dans un paragraphe quatrième nous dresserons un tableau des départements ministériels existant à l'heure actuelle en France; nous indiquerons rapidement les principales attributions de chacun d'eux;

Dans un paragraphe cinquième enfin nous étudierons les institutions dérogeant à la spécialisation.

§ 1. — Les départements ministériels devenus fondamentaux sous la Troisième République.

Nous ne voulons pas suivre un à un les différents cabinets ministériels qui, en grand nombre, se sont succédé en France depuis 1870. Ce que nous essaie-

1. Nous entendons par là les départements ministériels qui n'ont pas toujours existé sous les régimes précédents et qui, sous la Troisième République, furent maintenus sans interruption.

2, 3. Nous étudions ces deux ministères dans des paragraphes distincts parce qu'ils sont des innovations de la Troisième République.

rons, ce sera de dégager dans quelle mesure ont en-dit à faire progresser la spécialisation des ministères sous la Troisième République.

Nous constatons, tout d'abord, qu'il y a un certain nombre de ministères que nous pouvons appeler « fondamentaux », qui ont existé dans tous les cabinets depuis 1871. Parmi eux, nous trouvons, en premier lieu, les six ministères qui s'étaient maintenus constamment de 1791 à 1870, savoir les ministères :

De la Guerre;

De la Marine;

Des Affaires étrangères;

Des Finances;

De la Justice;

De l'Intérieur.

Mais il y a, en outre, un département ministériel qui avait été intermittent dans la période précédente, et qui va se maintenir d'une manière continue sous la Troisième République : c'est celui des Travaux Publics.

C'est là un signe des temps. Les charges incombant à l'État sont devenues de plus en plus grandes, les services à lui confiés de plus en plus nombreux. Or, une de celles qu'on lui impose avec le plus de raison, c'est d'assurer les communications intérieures et internationales. Ce devoir pour l'État avait commencé à se manifester avec netteté surtout au début du XIX^e siècle. Il est devenu, avec le temps, de

plus en plus pressant. Il s'agit d'améliorer les routes, — ce qui, dans ces dernières années, est devenu encore plus nécessaire par suite du développement considérable de la circulation automobile, — de creuser des canaux permettant de relier les grands bassins fluviaux et de transporter, à bas coût, d'un bout à l'autre du pays les denrées et les matières premières nécessaires à l'industrie; il s'agit aussi d'étendre des voies ferrées. Il a fallu installer tout le réseau télégraphique et téléphonique. Et tout récemment surgit un nouveau problème : celui de la télégraphie sans fil. Notons enfin que le développement des services d'État nécessite la création d'une quantité considérable d'édifices pour les abriter; il n'est pas de si petite localité qui n'ait aujourd'hui au moins un bâtiment appartenant à l'État.

On voit que le service des travaux publics est devenu très important et qu'on ne concevrait pas à l'heure actuelle, l'absence d'un ministère des Travaux publics.

Mais, objectera-t-on, pourquoi ne pas confier le soin de tous ces travaux aux intéressés eux-mêmes qui s'associeront pour les exécuter. C'est que les intéressés manquent d'unité de vues; ce qui convient aux uns peut ne pas convenir aux autres et l'on verrait ainsi entravés tous les grands programmes à portée générale; de plus, les intéressés n'ont pas une puissance financière assez grande et souvent une vision

suffisante de l'avenir. L'État, réunissant cette qualité d'unité de vues, de vision de l'avenir et de puissance financière se trouve donc beaucoup plus qualifié pour exécuter les grands travaux publics que les intéressés.

Il serait possible de charger des travaux publics de puissantes sociétés financières auxquelles on donnerait le droit de percevoir des redevances. Mais, en ce cas encore, il faudrait un ministère des Travaux publics qui serait chargé d'être l'arbitre entre les compagnies exploitantes et les particuliers et d'assurer toutes les garanties nécessaires aux uns et aux autres. D'autre part, on ne voit guère les sociétés financières intervenant d'une manière générale en matière de travaux publics ; leur souci du dividende ne leur permet pas d'avoir le désintéressement qui est indispensable en la matière.

Le ministère des Travaux publics est donc devenu aujourd'hui une nécessité sociale ; on ne saurait plus s'en passer.

Son rôle est d'autant plus important en France que tout un vaste programme de travaux publics dut être établi pour réparer les dévastations entraînées par la guerre. Aux environs de 1880, époque à laquelle on va appliquer le grand programme de Travaux publics de M. de Freycinet, le ministère des travaux publics sera, pour ainsi dire, le premier des ministères de l'Etat.

De même que le ministère des Travaux publics, le

ministère de l'Instruction publique existe constamment sous la Troisième République. Cela se conçoit facilement. L'évolution économique et intellectuelle, qui a sa source dans la Révolution française et qui progressera sans cesse au cours du XIX^e siècle a accentué les idées d'éducation populaire, de droit à l'instruction pour les individus. On rêve un peuple instruit et éclairé, conscient de ses droits en même temps que respectueux de ses devoirs. On se dit que sous le régime républicain le peuple, qui est le souverain maître des affaires de l'État, par le choix libre qu'il fait de ses représentants, doit, pour que les libertés publiques ne soient pas un leurre, avoir une culture morale et intellectuelle suffisante pour ne pas être à la merci du premier venu. Il faut faire sentir à toutes les classes sociales que le bonheur de tous dépend de la conduite de chacun et évoquer les grands exemples de notre histoire nationale. Il y a là tout un plan à portée très haute à réaliser. Il s'agit de donner à l'enseignement une organisation adéquate à la tâche qu'on lui impose. Les questions d'instruction publique deviennent de plus en plus importantes. Il est donc indispensable qu'il existe un ministre chargé d'en dégager la solution. Sa nécessité deviendra de plus en plus évidente : car on tend de plus en plus vers l'étatisation des services d'enseignement.

Il y eut deux ministères qui n'apparurent que pendant une courte durée sous la Troisième République :

ce furent ceux des Beaux-Arts et des Postes et Télégraphes.

Le ministère des Beaux-Arts fut créé en 1881. Nous avons eu l'occasion de mentionner déjà l'existence d'un ministère des Arts sous le Second Empire et nous avons estimé que la nécessité d'un ministère spécial pour ce service n'était pas très évidente. Aussi ce nouveau ministère ne se maintint-il pas longtemps. On substitua à cette organisation une autre qui est bien meilleure : on créa un sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts relevant du ministère de l'Instruction publique. Par là, on rattache les Beaux-Arts au département ministériel dont ils doivent naturellement relever, tout en leur laissant l'autonomie relative dont ils ont besoin.

Le ministère des Postes et Télégraphes, créé en 1887, ne se maintint pas longtemps non plus. Ici encore l'on recourut au système du sous-secrétariat d'État après la suppression du ministère : on institua un sous-secrétaire d'État des Postes et Télégraphes relevant du ministère des Travaux Publics. On reconnut par là, la nécessité à donner au directeur de ce service, qui est une exploitation industrielle, une indépendance plus large que celle que peut avoir un directeur de ministère. Nous examinerons plus loin (1) s'il ne serait pas nécessaire d'en revenir à

1. V. Cinquième partie.

l'établissement d'un ministère spécial des Postes et Télégraphes, question qui est d'actualité, des conflits très graves s'étant produits, récemment, entre l'État employeur et ses salariés des postes et des télégraphes et téléphones.

Il nous reste à parler maintenant des deux grandes créations de la Troisième République : le ministère des Colonies et le ministère du Travail.

§ 2. — Le Ministère des Colonies.

Nous rappellerons, tout d'abord, que si le ministère des Colonies ne fut créé qu'en 1893, on avait depuis longtemps institué un sous-secrétariat des Colonies qui relevait tantôt du ministère de la Marine et tantôt de celui du Commerce.

Sous le Second Empire, nous avons signalé l'établissement d'un ministère de l'Algérie et des Colonies qui ne se maintint que deux ans.

En 1893 la question se posait de la manière suivante : valait-il mieux maintenir simplement le sous-secrétariat d'État ou constituer un nouveau département ministériel ?

A notre avis, la création du ministère s'imposait : car le sous-secrétariat d'État des Colonies, vu sa grande importance, ne pouvait être rattaché à aucun département ministériel. On ne pouvait évidemment le placer sous l'autorité du ministre de l'Intérieur,

qui est déjà bien assez occupé avec le soin de la politique métropolitaine, ni sous celle des ministres de la Justice, des Finances, de l'Instruction publique ou de l'Agriculture, dont les fonctions sont trop spécialisées. On ne peut pas plus en faire une dépendance du ministère de la Guerre, qui n'aurait pas une compétence suffisante pour s'occuper de ces questions commerciales que sont souvent les questions coloniales. En fait, le service des colonies ne fut jamais annexé à aucun de ces ministères.

Mais n'aurait-on pas pu rattacher le sous-secrétariat d'État des Colonies au ministère des Affaires étrangères? Cela aurait pu sembler logique : car les colonies sont en quelque sorte des pays étrangers ; mais on peut faire justement remarquer que si les colonies sont des pays étrangers par suite de leur situation géographique et des conditions économiques et ethniques, elles se trouvent rattachées au sol de la métropole par le fait de l'annexion et deviennent partie intégrante de celle-ci. Les modes d'intervention ne sont pas du tout les mêmes qu'auprès des pays étrangers. Les diplomates peuvent ne pas se montrer bons administrateurs. Le ministère des Affaires étrangères a d'ailleurs déjà du fait de ses fonctions propres et naturelles, une besogne tellement considérable qu'il serait mauvais de le surcharger du souci de la gestion des intérêts de la métropole dans ses colonies. Aussi le sous-secrétariat

d'État des Colonies ne fut-il jamais réuni au ministère des Affaires étrangères.

Il ne fut placé, comme nous l'avons précédemment constaté, sous la surveillance que du ministre de la Marine ou de celui du Commerce. Et son passage continuel de l'un à l'autre prouve bien qu'il ne s'attachait par nature à aucun des deux.

Est-il bon en effet de placer sous la haute direction d'un même ministre le commerce et les colonies, même en mettant les colonies sous l'autorité d'un sous-secrétaire d'État ? La question fut examinée par M. Joseph Reinach dans le rapport qu'il fit à la Chambre des députés, lors de la proposition de création d'un ministère des Colonies (séance du 10 mars 1892). Il fit remarquer que le ministre du Commerce ne s'occupait des colonies qu'en nom, qu'il laissait, en fait, toute la gestion au sous-secrétaire d'État, ce qui était très mauvais : car celui-ci avait la direction effective sans avoir la responsabilité constitutionnelle, tandis que le ministre avait la responsabilité constitutionnelle, sans avoir la direction effective ; la vérité parlementaire était donc faussée. On comprend, en effet, que le ministre du Commerce s'occupera avant tout des intérêts de la métropole et, d'autre part, il sera bien rare qu'il se soit livré aux études spéciales qui sont nécessaires pour établir les plans d'organisation coloniale, pour savoir développer, dans chaque colonie, les industries qui y trouvent un milieu

favorable de développement, pour en assurer la défense et pour mettre en œuvre toutes les forces vives qui s'y trouvent. Il y a là des questions de milieu qui sont d'une appréciation délicate, qui doivent être tranchées par un spécialiste.

Des raisons de même nature rendraient mauvais le rattachement du sous-secrétariat d'État des Colonies au ministère de la Marine.

Le sous-secrétariat d'État des Colonies ne pouvait donc être réuni, sans dommage, à aucun département ministériel. La création d'un ministère spécial des Colonies s'imposait donc. Elle s'imposait d'autant plus que notre domaine colonial s'accroissait sans cesse ; il englobe des superficies immenses, des pays de nature très différente, peuplés de races très diverses, renfermant des ressources très variées. La méthode réaliste qui tient compte des circonstances locales doit de plus en plus se substituer à la méthode d'assimilation qui traite les colonies comme des départements métropolitains. Or l'application de cette méthode réaliste exige une grande netteté de vues et un travail approfondi.

Voilà pourquoi le 20 mars 1894 fut votée la création d'un ministère des Colonies. C'est le seul des ministères existant actuellement en France qui ait été créé par une loi.

Il est devenu, lui aussi, un des organes fondamentaux de la vie politique du pays. Nous allons avoir

maintenant à examiner s'il en est de même du dernier venu parmi les ministères français : le ministère du Travail.

§ 3. — Le ministère du Travail.

Sa création remonte, en France, au 25 octobre 1906. Certains pays en avaient déjà établi : en Belgique, un arrêté royal du 25 mai 1895 a créé un ministère de l'Industrie et du Travail ; en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis (Department of commerce and labor) il y en avait et il y en a encore un. Dans d'autres pays il a été établi des services d'enquêtes ouvrières en sections autonomes, dotées d'une liberté d'action analogue à celle d'un véritable ministère (Department of labor anglais, secrétariat ouvrier suisse, etc.). On songe à en établir un en Autriche-Hongrie, en Suède... Il y a donc une tendance générale à constituer un ministère spécial du Travail.

Il y avait déjà eu, en France, depuis un demi-siècle, plusieurs propositions de création d'un ministère du Travail.

En 1848, Louis Blanc, quelques mois après que la République eût été proclamée, proposa l'établissement d'un ministère du Progrès et du Travail. Cette proposition ne fut pas discutée, à cause de la réaction politique qui se produisit en 1849.

M. C. Raspail la reprit, également sans succès; en 1886.

En 1894 M. Vaillant et quelques-uns de ses amis la font à nouveau surgir des cartons (1); mais sans pouvoir obtenir de la faire mettre à l'ordre du jour.

Mais à partir de 1899, les idées changent. On comprend la nécessité de synthétiser les efforts des commissions du travail et de la prévoyance sociale de la Chambre et des organismes extraparlimentaires (Conseil supérieur du Travail, Office du Travail).

En 1899 est votée une résolution de M. l'abbé Lemire, qui invitait le gouvernement à créer un ministère du Travail ou au moins un sous-secrétariat d'État du Travail.

En 1906, la commission des finances du Sénat donne son adhésion à la proposition.

Un pas plus important vers la création de ce ministère est réalisé par le décret du 14 mars 1906 qui modifia le titre officiel du ministère du Commerce et de l'Industrie en y ajoutant la mention : « et du Travail ».

Enfin le décret du 23 octobre 1906 vint créer le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

On avait songé, lors du décret, à rattacher au nouveau ministère la direction de l'Assistance publique et de l'hygiène; mais on a laissé ces services au mi-

1. Chambre, 30 novembre 1874, Annexe n° 939, *Off.*, p. 1441.

nistère de l'Intérieur, parce qu'ils n'intéressent pas seulement la classe ouvrière mais toute la population.

Voici ce que comprend le nouveau ministère :

1° Direction du travail ;

2° Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales ;

Ces deux directions détachées du ministère du Commerce.

3° Direction de la mutualité, détachée du ministère de l'Intérieur ;

4° La réglementation du travail dans les mines, les secours de maladies et les retraites des ouvriers mineurs ; ce service enlevé au ministère des Travaux publics.

Est-ce que la création d'un ministère du Travail et de la Prévoyance sociale était devenue une nécessité ? c'est une question que l'on peut se poser, et il semble bien qu'il faut y répondre par l'affirmative. En effet, dans les derniers temps, les questions ouvrières, c'est-à-dire les questions de réglementation du travail et de la prévoyance sociale, avaient pris une importance telle qu'elles absorbaient toute l'attention des ministres du Commerce, au détriment des questions commerciales. Or cela était très mauvais, car l'organisation commerciale a une grande influence sur la vitalité d'un pays. Les conflits internationaux tendent de plus en plus à devenir des conflits économiques. « Il n'est pas exagéré, écrivait, en 1906, M. René

Renoult (1), de dire qu'à l'heure actuelle déjà, et de plus en plus, dans l'avenir, les grandes nations sont et seront en conflit, particulièrement sur le terrain économique. Pénétrées de cette vérité, la plupart d'entre elles ont compris qu'il était de leur intérêt de recueillir et de contrôler les faits concernant la prospérité ou la décadence de leurs industries, l'existence des courants commerciaux, l'ouverture de débouchés. Elles ont reconnu qu'il leur était indispensable de suivre, avec toute l'approximation possible, l'état des marchés, les variations des échanges, l'effet des mesures prises par la concurrence, les conséquences des régimes économiques en vigueur. Centralisant tous ces renseignements dans une administration spéciale, elles les font étudier, afin de les mettre en œuvre pour l'accomplissement des réformes législatives intérieures ou pour une protection plus efficace des intérêts de leurs nationaux et enfin pour la conclusion d'accords commerciaux... »

Le ministre du Commerce a donc une tâche bien assez lourde avec ses attributions commerciales proprement dites. Et, d'autre part, les questions ouvrières, si complexes et si délicates à traiter, suffisent bien pour occuper un ministre, surtout à une époque où

1. Rapport fait au nom de la commission du budget chargée d'examiner la loi portant fixation du budget général de l'exercice 1907 ministère du Commerce et de l'Industrie). *Off.* Chambre, 1906. Annexes, Session ordinaire, p. 1837.

se pose le problème ardu des retraites ouvrières. Une tâche très noble s'offre au nouveau ministre : il a à calmer les appétits des ouvriers qui tendent de plus en plus à penser que le salut résultera pour eux du renversement du capitalisme ; il a également à faire sentir aux patrons qu'il est de leur devoir et aussi de leur intérêt de consentir certains sacrifices pour améliorer le sort de leurs salariés. Ce ministre doit être en quelque sorte un juge de paix statuant avec tout le prestige que lui prête sa fonction. On peut beaucoup attendre de cette institution pourvu qu'on en use avec tact et prudence, que l'on procède avec une méthode sagement réformiste.

M. Chardon, dans son ouvrage sur *L'Administration en France*, définit ainsi le rôle du ministère du Travail : « ...Aujourd'hui, les esprits les plus prévenus admettent que la nation doit intervenir pour protéger, réglementer le travail dans un grand nombre de cas. Les bornes à l'action de la nation ne sont plus qu'une question de tendances personnelles ou de possibilités actuelles... Cette protection donnée à chacun contre les autres et contre lui-même est un des bienfaits essentiels de la société, protection pour le patron comme pour l'ouvrier, aussi bien pour ceux de l'agriculture que pour ceux de l'industrie et du commerce, protection contre la tendance inévitable de l'ouvrier à abuser de ses forces pour accroître son salaire et du patron à abuser de la concurrence

des ouvriers pour réduire le salaire, protection de toutes les industries de la nation contre les industries des autres nations placées dans une situation plus favorable; lois contre l'abus de la force, grande administration qui ne fait que naître et dont le rôle encore confus et souvent contradictoire ne fait que s'étendre. La nation interviendra de plus en plus non pour ramener tous les individus à une impossible égalité, mais pour assurer à tous un minimum de bien-être; dont les éléments croîtront sans cesse. Prétendre que le progrès naturel des idées, l'effort des masses doivent réaliser peu à peu ces améliorations sans que la nation ait à intervenir, est contraire à l'idée que nous nous faisons d'elle, puisqu'elle n'est que la synthèse de l'intelligence et de la volonté des masses. En préparant et réalisant les progrès elle remplit son rôle; en les hâtant elle se grandit...(1) »

Cette création nous révèle la grande importance prise dans la vie sociale par les questions d'organisation du travail, de prévoyance et de mutualité. Espérons que l'on saura encourager ce magnifique effort de solidarité qu'est le mouvement mutualiste !

En même temps que l'on établissait ainsi un nouveau ministère, on réorganisait le ministère du Commerce en en accentuant la spécialisation. On détachait

1. Chardon. *L'Administration de la France. Les fonctionnaires. Les fonctionnaires de gouvernement, le ministre de la Justice*, pages 42 et 43.

en effet, par des décrets du 31 octobre et du 3 novembre 1906, du ministère de la Marine pour les rattacher au ministère du Commerce, les services suivants : l'École d'Hydrographie, le service de pilotage, la commission des primes à la marine marchande et à la grande pêche. On attribua au ministère du Commerce la nomination des représentants de commerce et de l'industrie au Comité consultatif des chemins de fer. Enfin on autorisa la correspondance directe des consuls et attachés commerciaux avec le ministère du Commerce pour tout ce qui touche aux questions économiques et commerciales et aux tarifs douaniers ; c'est une innovation très heureuse ; nous aurons à nous demander plus loin (1) s'il ne faudrait pas être plus radical, et détacher les consulats purement et simplement du ministère des Affaires étrangères pour les réunir au ministère du Commerce.

Nous voyons que la Troisième République a déjà fait réaliser d'importants progrès à l'organisation ministérielle dans le sens de la spécialisation. Pour faire nettement voir à quel point on en est arrivé en France, à l'heure actuelle, nous allons, dans le paragraphe 4, donner la nomenclature des départements ministériels existant, en France, aujourd'hui, et des services dont chacun d'eux est chargé.

1. V. cinquième partie.

§ 4. — Les départements ministériels existant en France à l'heure actuelle. Services dont ils sont chargés.

Il y a en France actuellement douze ministères (1), savoir : ceux des Affaires étrangères, de l'Agriculture, des Colonies, du Commerce et de l'Industrie, des Finances, de la Guerre, de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes, de l'Intérieur, de la Justice, de la Marine, du Travail et de la Prévoyance sociale, des Travaux publics.

Il y a en outre cinq sous-secrétaires d'État :

Un à la Guerre ;

Un à la Marine ;

Un aux Finances ;

Un sous-secrétaire d'État des Beaux-Arts relevant du ministre de l'Instruction publique ;

Un sous-secrétaire d'État des Postes et Télégraphes relevant du ministre des Travaux publics.

Les deux premiers sous-secrétaires d'État furent établis lors de la constitution du cabinet Clemenceau, en 1906, le troisième lors de la constitution du ministère Briand, en août 1909, les deux autres existaient antérieurement, comme nous l'avons déjà vu.

Nous n'avons pas à nous occuper des attributions respectives des ministres et des sous-secrétaires d'État,

1. Nous énumérons les ministères dans l'ordre alphabétique et non dans l'ordre des préséances.

puisque nous ne nous occupons que du partage des attributions entre les ministères. Remarquons seulement que le rôle des sous-secrétaires d'État à la Guerre et à la Marine est purement administratif; on réserve aux ministres de la Guerre et de la Marine le soin des questions d'ordre purement militaire; grâce à ce système, les ministres ont beaucoup plus de liberté d'esprit pour s'occuper des questions intéressant la défense nationale. Nous avons déjà eu l'occasion de comparer cette organisation à celle qui exista sous le Premier Empire où il y avait un ministère de la Guerre et un ministère de l'administration de la Guerre.

Sans donc insister sur les sous-secrétaires d'État, nous allons passer en revue les divers départements ministériels.

1° *Le ministère des Affaires étrangères* est chargé d'entretenir des relations entre la France et les pays étrangers, aussi bien en dehors de la France, à l'aide de représentants entretenus par elle auprès des cours étrangères qu'en France même, au moyen des rapports avec les représentants étrangers entretenus auprès du Président de la République. Comme la France a des intérêts de deux sortes : politiques et commerciaux, elle a deux sortes d'agents à l'étranger : le corps diplomatique et le corps consulaire.

Le ministère des Affaires étrangères comprend, en conséquence, les services suivants :

1° Le service du protocole, c'est-à-dire la réception des ambassadeurs, les audiences diplomatiques et la présentation des étrangers, la nomination des étrangers dans la Légion d'Honneur, les questions relatives aux décorations étrangères.

2° La direction des affaires politiques et des protectorats, ce qui englobe le service des ambassades et les relations avec le corps diplomatique, et l'administration des pays de protectorat.

3° La direction des consulats et des affaires commerciales.

2° *Le ministère de l'Agriculture* est chargé, d'une manière générale, des services d'information qui concourent au développement de l'exploitation agricole ; on lui a confié la haute surveillance de l'enseignement agricole et l'exploitation du domaine forestier.

Pour répondre à ce but on a établi les directions suivantes :

1° La direction de l'agriculture, qui s'occupe de l'enseignement agricole, des services sanitaires des animaux, des encouragements à l'agriculture : concours, associations agricoles, chambres consultatives d'agriculture ; on y a rattaché l'office des renseignements agricoles, créé par le décret du 25 avril 1901.

2° La direction de l'hydraulique et des améliorations agricoles, qui a la surveillance du régime des cours d'eau non navigables, des mesures à prendre

pour dessécher les marais ; elle examine les encouragements à donner au drainage.

3° La direction des haras, qui administre les établissements de remonte et est chargée des encouragements à l'industrie chevaline.

4° La direction des eaux et forêts.

3° *Le ministère des Colonies* est chargé de l'administration des colonies et des mesures législatives concernant les colonies, de l'organisation et du fonctionnement de la justice dans les colonies, de l'application du régime de la transportation. L'Algérie n'y est pas rattachée : les affaires algériennes sont traitées par un bureau de la direction des affaires départementales au ministère de l'Intérieur. La Tunisie relève du ministère des Affaires étrangères.

4° *Le ministère du Commerce et de l'Industrie* est préposé à la direction des services d'information et de surveillance et aussi d'enseignement qui concourent au développement du commerce et de l'industrie. Il comprend notamment :

Une direction de l'enseignement technique qui a l'administration des établissements d'enseignement technique et commercial et les mesures d'encouragement à l'enseignement technique ;

Une direction du commerce et de l'industrie qui s'occupe de la législation douanière, des Chambres de commerce, de la législation relative à la propriété

industrielle, des bourses de commerce, des magasins généraux.

5° *Le ministère des Finances* a pour attributions l'établissement du budget, l'administration de la dette et la perception des impôts et revenus publics.

6° *Le ministère de la Guerre* dirige :

Le service de l'état-major de l'armée, ce qui comprend, outre les affaires concernant le personnel de l'état-major, les questions relatives à l'organisation générale de l'armée et à la mobilisation, l'étude des armées étrangères, le service géographique de l'armée, la confection des cartes d'état-major ;

Le contentieux et la justice militaire ;

Le service de l'intendance, c'est-à-dire de l'administration de l'armée ;

Le service des poudres et salpêtres ;

Le service de santé ;

Les questions d'ordre purement militaire concernant les différentes armées ;

La compétence de ce ministère est donc assez variée : il est, en plus d'un ministère militaire, un peu ministère de la Justice (justice militaire), ministère du Commerce (poudres et salpêtres), ministère de l'Intérieur (service de santé, administration militaire). Il centralise toutes les affaires dans lesquelles sont intéressés les militaires et tous les services pouvant avoir une utilité en cas de guerre.

7° *Le ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts* est chargé :

1° De l'organisation et de l'administration de l'enseignement public ainsi que de la surveillance de l'enseignement libre.

2° De l'enseignement des beaux-arts, des manufactures nationales, des musées, expositions, bâtiments civils, monuments historiques, théâtres. Ce second groupe de services est du ressort du sous-secrétariat d'État des Beaux-Arts.

8° *Le ministère de l'Intérieur et des Cultes* a pour attributions la police et l'administration générale, le contrôle des départements, communes, de l'Algérie, et de tous les services décentralisés, les services pénitentiaires. Le service des cultes a été rattaché à ce ministère sous le cabinet Briand. Il ne comporte plus d'ailleurs, depuis la séparation des Églises et de l'État, que des questions d'administration d'ordre secondaire.

9° *Le ministère de la Justice* a l'organisation et la surveillance de toutes les parties de l'ordre judiciaire (justice civile et criminelle) ; de lui ressortissent les questions relatives aux offices ministériels, à l'état civil, aux titres nobiliaires, à la naturalisation. Il est chargé des poursuites des infractions aux lois pénales, de l'organisation des juridictions criminelles, de la statistique criminelle, des grâces.

10° *Le ministère de la Marine* s'occupe : de l'état-

major de la marine et du service hydrographique, du service de la flotte armée et des constructions navales, de l'artillerie navale, des torpilles, des travaux hydrauliques, de la marine marchande.

11° *Le ministère des Travaux Publics* a dans ses attributions la construction et l'entretien de la voirie nationale, la surveillance des exploitations minières, le contrôle des chemins de fer concédés et l'administration des chemins de fer de l'État.

12° *Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociales* s'occupe des questions ouvrières, de prévoyance et d'assurance sociales, de la mutualité, de la réglementation du travail dans les mines, des secours de maladie et des retraites des ouvriers mineurs.

On est donc arrivé en France à une grande spécialisation des fonctions ministérielles. Nous verrons s'il n'y aurait pas encore des progrès à réaliser, mais auparavant nous devons, dans un paragraphe 5, dire quelques mots des institutions qui existent en France à l'heure actuelle et qui dérogent à la spécialisation ministérielle.

§ 5. — Institutions dérogeant à la spécialisation ministérielle.

Le régime gouvernemental adopté par la Troisième République est le régime parlementaire. Nous trouvons donc un président du Conseil, chargé de fixer la ligne de conduite générale du ministère et ayant,

en conséquence, une certaine suprématie sur ses collègues.

Nous y trouvons naturellement un Conseil des ministres ou Conseil de cabinet, auquel a été dévolu un certain nombre d'attributions propres. Ainsi la Constitution exige que les conseillers d'Etat en service ordinaire soient nommés et révoqués par le Conseil des ministres ; son intervention est également nécessaire pour constituer le Sénat en Haute-Cour de justice pour juger les crimes commis contre la sûreté de l'Etat. Des lois spéciales vinrent étendre sa compétence : la loi du 5 avril 1884 décide qu'un conseil municipal ne peut être dissous que par décret rendu en Conseil des ministres ; la loi du 22 juin 1886, qui interdit l'accès du territoire de la République aux chefs des familles ayant régné sur la France et à leurs héritiers directs, autorise le gouvernement à étendre cette interdiction aux autres membres de ces familles par un décret rendu en Conseil des ministres. En donnant ainsi au Conseil des ministres un rôle propre, on va à l'encontre de la spécialisation ministérielle ; mais on doit remarquer que les cas où le Conseil est compétent de par la Constitution ou la loi sont peu nombreux. En revanche, chaque ministre communique toujours à ses collègues les décisions graves qu'il a à prendre pour les affaires de son département ; cela est nécessaire pour assurer l'unité du gouvernement.

Nous avons, en outre, à faire observer que le ministre des Finances a, de par sa fonction, un rôle un peu prépondérant. Il tient les cordons de la Bourse, il est chargé de découvrir les ressources nécessaires pour subvenir aux dépenses de l'État et de recueillir les revenus. Il est, par conséquent, souvent forcé d'exhorter ses collègues à modérer leurs dépenses et pour cela il intervient dans les affaires de leurs départements. Il entretient même auprès de chacun d'eux un agent de contrôle sous le nom de « contrôleur des dépenses engagées ».

Enfin nous devons toujours considérer comme dérogeant à la spécialisation l'existence du ministère de l'Intérieur, quoiqu'il tende à se spécialiser : On lui a enlevé beaucoup de fonctions pour les confier à des ministères spéciaux ; son rôle est aujourd'hui surtout politique : il est préposé au maintien de l'ordre et de la paix publique et à la haute surveillance administrative ; on pourrait presque l'appeler ministère de la Politique générale et de la Police. Le ministère de l'Intérieur, réduit à ce rôle, est une nécessité sociale.

Nous allons examiner maintenant, dans une cinquième et dernière partie, si nous ne pourrions augmenter la spécialisation ministérielle en France.

CINQUIÈME PARTIE

LES PROGRÈS QUE LA SPÉCIALISATION MINISTÉRIELLE POURRAIT RÉALISER EN FRANCE

Nous étudierons dans deux paragraphes successifs :

1° S'il n'y aurait pas lieu d'apporter des modifications dans les attributions des ministères existant actuellement en France ;

2° S'il y a lieu de créer de nouveaux ministères.

§ 1. — Il y a-t-il lieu d'apporter des modifications dans les attributions des ministères existant actuellement en France ?

On a parlé de plusieurs réformes à cet égard : on a proposé de grouper tous les services d'enseignement en un seul ministère ; on a recommandé aussi de rattacher au ministère du Commerce : les consulats qui dépendent aujourd'hui, avons-nous vu, du ministère des Affaires étrangères, et la marine marchande qui est rattachée au ministère de la Marine ; on a pensé aussi qu'il vaudrait mieux rattacher le service de la police au ministère de la Justice plutôt

qu'à celui de l'Intérieur. Nous allons examiner successivement ces diverses propositions pour voir s'il y a lieu d'en tenir compte.

I

DU GROUPEMENT DE TOUS LES SERVICES D'ENSEIGNEMENT EN UN MINISTÈRE UNIQUE

On pourrait nous faire observer que les services d'enseignement sont réunis à l'heure actuelle en un ministère : le ministère de l'Instruction publique. Mais cette observation ne serait pas exacte : car la plupart des ministres ont, dans leur département, des services d'enseignement :

Le ministère des Affaires étrangères a les établissements d'enseignement supérieur et d'enseignement secondaire en Orient et en Extrême-Orient.

Le ministère des Travaux publics a son École des ponts et chaussées et subventionne l'École des mines de Paris et les Écoles des mines de province.

Le ministère de l'Intérieur a l'établissement des jeunes aveugles, celui des sourds-muets ; il veille à l'éducation et au redressement des pupilles difficiles ou vicieux de l'Assistance publique.

Le ministère de l'Agriculture a les professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture, les écoles d'agriculture, d'élevage, des fermes-écoles, les écoles vétérinaires, les écoles forestières.

Le ministère des Colonies a l'Ecole coloniale.

Le ministère de la Justice a les Écoles de la Légion d'honneur : d'Écouen, des Loges et de Saint-Denis.

Le ministère de la Guerre enfin a le Prytanée militaire.

Eh bien la question qui se pose est celle de savoir s'il ne faudrait pas détacher tous ces services d'enseignement des ministères auxquels ils sont actuellement affectés pour les réunir au ministère de l'Instruction publique ?

M. Steeg s'est, dans un article paru dans la *Revue politique et littéraire* (1), prononcé pour l'affirmative. Il a proposé la création d'un ministère de l'Éducation nationale, qui ne constituerait pas, en réalité, un nouveau ministère, mais un ministère de l'Instruction publique à compétence très étendue.

Voyons sur quels arguments l'auteur de cet article appuie sa thèse : Il fait remarquer que la dispersion des services d'instruction publique entre les divers ministères est une mauvaise application de la division du travail. « La loi de la division du travail, qu'un remarquable ouvrage de M. Durkheim a décrite et expliquée, produit, dit-il, ici les effets les plus imprévus. Elle devait, semble-t-il, apporter dans notre système administratif une clarté précise, pré-

1. *Revue politique et littéraire* (*Revue Bleue*), 1907, numéro du 2 novembre.

venir la dispersion des efforts, en assurer, par suite, l'efficace coordination. Il n'en est pas tout à fait ainsi : en vertu de cette tendance de tout mouvement primitivement utile à se prolonger et à se renouveler, alors même qu'il a cessé d'être nécessaire, la division du travail exerce son action de vitesse acquise dans les directions les plus variées, un peu au hasard quelquefois. Elle arrive à provoquer l'apparition d'organes qui s'enchevêtrent et se contrarient... De là des doubles emplois, des gaspillages de temps, de travail et d'argent. De là aussi des divisions, des rivalités, des conflits entre les services, qui ne savent sacrifier leur amour-propre corporatif à l'intérêt général. Chacun fait un peu de tout. Le centre de contrôle et la coordination manquent. En matière d'enseignement, le ministre de l'Instruction publique devrait tenir ce rôle... Ne serait-il pas nécessaire de soumettre à la direction d'une administration supérieure les divers établissements d'enseignement qui, malgré leur caractère spécial, leur objet particulier, leur méthode parfois peut-être originale, ne sont que des parties distinctes, isolées et même, dans certains cas, malencontreusement opposées, de l'éducation nationale ? »

Les arguments de l'honorable député de la Seine renferment une grande part de vérité ; mais on peut se demander si la solution proposée n'est pas trop absolue. Nous sommes tout à fait d'avis, comme lui, qu'on pourrait supprimer les Écoles de la Légion

d'honneur et même le Prytanée militaire et donner simplement aux élèves de ces établissements des bourses dans les lycées de l'État ; on peut très bien aussi confier au ministère de l'Instruction publique les établissements des sourds-muets et des jeunes aveugles ; mais les écoles d'Orient et d'Extrême-Orient semblent devoir rester rattachées au ministère des Affaires étrangères : car elles donnent lieu à de fréquentes questions de droit international ; de même les établissements de redressement des pupilles vicieux de l'Assistance publique doivent être maintenus au ministère de l'Intérieur : car il faut savoir y appliquer au besoin les méthodes pénales et non les méthodes de douceur dans l'enseignement qu'on adopte pour les enfants normaux ; il semblerait surtout mauvais de rattacher au ministère de l'Instruction publique les établissements d'enseignement agricole, commercial, l'École des ponts et chaussées. Voici pourquoi : M. Steeg, déclare que l'avantage du groupement qu'il propose serait notamment de faire subir à l'Université une heureuse transformation par l'adjonction au ministère dont elle relève des écoles pratiques. Nous ne sommes pas convaincu que cette transformation de l'Université serait avantageuse ; nous pensons, en effet, qu'il est bon, aussi bien dans l'intérêt de la culture intellectuelle générale que de la formation de la nation à la vie pratique, de maintenir séparées les étude théoriques et les études pratiques.

En groupant dans un même département ministériel l'Université et les écoles pratiques on aurait chance d'arriver à ce résultat qu'on aurait une Université où l'on négligerait la culture générale et des écoles pratiques qui ne seraient plus pratiques. Une école de commerce, une école d'agriculture doivent donner à leurs élèves des connaissances qui soient conformes aux fonctions qu'ils auront à remplir ; pour cela elles doivent être administrées par les hommes qui ont la connaissance approfondie de ces questions, elles doivent dépendre des ministres qui ont compétence pour les matières agricoles, commerciales (1). De même qu'on ne saurait faire professer un cours sur la médecine vétérinaire par un agrégé ès lettres, de même on ne saurait confier les écoles techniques au ministre de l'Instruction publique.

La spécialisation ministérielle a donc un pas à faire ici ; mais pas si grand, à notre avis, qu'on le propose.

II

DE LA RÉUNION AU MINISTÈRE DU COMMERCE, DES CONSULATS ET DE LA MARINE MARCHANDE

En premier lieu, on a proposé de rattacher les consulats au ministère du Commerce. Ce serait là

1. On s'est si bien rendu compte de l'importance de l'enseignement commercial, par exemple, qu'il y a au ministère du Commerce une direction spéciale chargée de cet enseignement.

une réforme heureuse : car les agents consulaires ont un rôle principalement commercial, le rôle politique étant confié au personnel des ambassades. Un pas a été fait en ce sens par les décrets des 25, 31 octobre et 3 novembre 1906 qui ont permis au ministre du Commerce de correspondre avec les consuls et attachés commerciaux pour ce qui touche aux questions économiques et commerciales et aux tarifs douaniers.

On a proposé d'autre part de détacher la marine marchande du ministère de la Marine pour la réunir au ministère du Commerce. Nous allons voir sur quels arguments on fonde cette proposition de réforme.

On fait remarquer, en premier lieu, que tous les services concernant la marine marchande ne se trouvent pas rassemblés au ministère de la Marine :

Le ministère de l'Intérieur a la surveillance des navires d'émigrants ;

Le ministère des Travaux publics a les ports, les phares, la surveillance des appareils à vapeur ;

Le ministère des Finances s'occupe du jaugeage, de la francisation ;

Le ministère du Commerce a les écoles d'hydrographie, la liquidation des primes à la navigation.

Cette dispersion des services de la marine marchande a de grands inconvénients. M. Cruppi disait avec raison : « Veut-on les (les maux que subit notre marine marchande) aggraver ? il suffit de maintenir

la division et la confusion des services. Veut-on les guérir ? il faut, avant tout, une direction unique. » Nous lisons dans un article de M. Th. Valery, publié dans la *Semaine Politique et Littéraire* (1), un exemple frappant des inconvénients de ce manque de spécialisation. « ... Aujourd'hui le ministère du Commerce est chargé de diminuer les charges de la marine marchande au moyen de subventions pécuniaires, par les primes, les tarifs de chemins de fer, les encouragements à la grande pêche (2). De son côté le ministère de la Marine exécute les mesures d'ailleurs indispensables qu'imposent à cette marine des obligations toujours accrues, la loi sur la police et la sécurité de la navigation, les caisses de prévoyance, la caisse des invalides. En un mot, le ministre du Commerce réduit les frais, le ministre de la Marine les augmente. Pour que la double opération pût aboutir à un résultat juste et raisonnable, ne faudrait-il pas que le soin de poser et de comparer tous les chiffres fût confié au même calculateur ? Donc un seul chef, une seule volonté. »

1. Numéro du 8 janvier 1910.

2. Le rapporteur du budget de la marine en 1908 faisait remarquer que le ministère du Commerce alloue les subventions aux établissements utiles aux marins, alors que la gestion des fonds à ce destinés est de la compétence du ministère du Commerce, que la liquidation des primes à la navigation appartient au premier, celle des primes à la construction au deuxième, etc.

Mais on pourrait faire observer que le groupement de tous les services concernant la marine marchande devrait être fait au profit du ministère de la Marine et non de celui du Commerce? Pourquoi préférer le rattachement au ministère du Commerce? On fait remarquer que si la marine marchande est confiée en grande partie aujourd'hui au ministère de la Marine cela résulte de la tradition: Colbert avait, en effet, considéré comme les anneaux d'une même chaîne: la marine de guerre, la marine marchande et les colonies; mais on fait remarquer justement que la situation a changé depuis Colbert; qu'à son époque les trois services étaient assez peu étendus pour que le ministre commun pût faire sentir son action sur tous, mais qu'à l'heure actuelle il n'en est plus ainsi. On peut d'ailleurs constater que l'on a senti déjà la nécessité de détacher un des anneaux de la chaîne, puisqu'on a constitué un ministère spécial des Colonies. Et voici les raisons qui, d'après M. H. Laurier (1), doivent faire rattacher au ministère du Commerce tous les services de la marine marchande: « Notre Marine, dit-il, continuera à périliter, si l'on ne se hâte de fonder le foyer où elle pourra enfin recevoir une forte et décisive impulsion, en harmonie avec toutes les conditions de son développement, sans être sacrifiée aux intérêts de la marine de guerre

1 *L'Opinion* numéro du 20 novembre 1909.

ou à l'unique objectif d'une police administrative minutieuse et tracassière à l'excès. Ce foyer ne saurait être logiquement que le ministère du Commerce qui, ayant déjà dans ses attributions normales la sauvegarde des intérêts commerciaux à l'intérieur et à l'extérieur, est moins accablé de préoccupations militaires, techniques et financières que le ministère de la Marine, et ayant à satisfaire à moins de besoin que celui-ci, saura et pourra prendre résolument en mains la défense de la marine marchande actuellement paralysée par la division de ses affaires entre deux départements, dont l'un a des intérêts différents, parfois même opposés à ceux de l'autre. » M. Laurier propose en conséquence la création d'un sous-secrétariat d'État de la marine marchande attaché au ministère du Commerce. Cette solution nous paraît excellente et nous nous y rallions pleinement. Nous remarquerons qu'en novembre 1908 le rapporteur du budget du ministère du Commerce déclarait que la commission du budget adoptait la motion de rattachement intégral des services de la marine marchande au ministère du Commerce, présentée par l'amiral Bienaimé ; mais la commission de la marine s'est prononcée pour le *statu quo* ; toutefois l'amiral Boué de Lapeyrère, ministre actuel de la Marine, semble vouloir faire un pas dans le sens du détachement de la marine marchande du ministère de la Marine : il veut séparer les dépenses de la marine militaire et

celles de la marine marchande dans le budget. Ce détachement et la réunion au ministère du Commerce seront très vraisemblablement réalisés dans l'avenir. Ce sera une nouvelle conquête de la spécialisation car le but de la marine marchande est essentiellement commercial. Peut-être même créera-t-on un ministère spécial de la marine marchande ?

III

DE LA RÉUNION DE LA POLICE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

On a fait remarquer, avec juste raison, que la police est beaucoup plus de la compétence du ministre de la Justice que de celui de l'Intérieur. « Charger le ministère de l'Intérieur de maintenir l'ordre et celui de la Justice de réprimer les attentats à l'ordre, c'est maintenir, déclare M. Chardon (1), l'ancienne distinction entre la police dite administrative et la police judiciaire. » La police est essentiellement affaire de justice puisqu'elle est destinée à assurer la justice. Les procureurs généraux et les procureurs de la République assumeraient bien mieux cette mission que les préfets et les sous-préfets dont le rôle devrait rester purement admi-

1. Chardon, *L'Administration de la France. Les fonctionnaires. Les fonctionnaires de gouvernement, le ministère de la Justice*, pages 206-207.

nistratif et politique. M. Chardon fait également remarquer très justement que c'est à tort qu'on a chargé le ministère de l'Intérieur de l'exécution des peines, qui ressortit à la Direction du service pénitentiaire du ministère de l'Intérieur : un procureur de la République serait beaucoup plus apte qu'un préfet à visiter les prisons, il a beaucoup plus la connaissance de la mentalité des criminels et du régime qui leur convient. L'intervention des préfets en la matière est une source de conflits : car leurs pouvoirs viennent se juxtaposer à ceux des magistrats (dans les maisons d'arrêt et de prévention, le juge d'instruction et le président des assises doivent visiter les prévenus : ils signent et paraphent les registres d'écrou, etc. ; dans les prisons de peine les procureurs de la République doivent veiller à l'exécution des peines).

Le ministre de l'Intérieur statue aussi sur la libération conditionnelle (1) : la libération est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur, après avis du préfet, du procureur du Tribunal qui a prononcé la condamnation et du directeur de l'établissement pénitentiaire. La révocation de la libération conditionnelle est également prononcée par le ministère de l'Intérieur. On se demande pourquoi l'on fait intervenir

1. Quand les condamnés ont fait la moitié de leur peine avec minimum de trois mois, ils peuvent être libérés conditionnellement s'ils marquent qu'ils se sont amendés.

ce ministre en cette matière qui est essentiellement judiciaire. « Dans l'exécution de chaque peine, cette dualité des services amène... des conflits, des complications, des dépenses plus grandes et énerve l'action de la justice (1). » Partout en Europe, sauf en Italie, le service pénitentiaire relève du ministère de la Justice.

On va voir combien les choses se compliquent encore plus quand il s'agit des peines subies aux colonies, dans l'organisation actuelle. La transportation de la métropole aux colonies se fait par les soins du ministère de la Marine qui prend en charge les condamnés à l'île de Ré ; il remet les condamnés au service colonial, aussitôt qu'ils sont débarqués dans la colonie où doit être subie la peine (car l'exécution des peines aux colonies dépend du ministère des Colonies). On a souvent demandé de confier ce service au ministère de la Justice. Les nominations dans le personnel pénitentiaire aux colonies sont faites par le ministre des Colonies, ou sur sa proposition, par le Président de la République.

C'est le ministre de l'Intérieur ou celui des Colonies qui décide si la relégation sera individuelle ou collective, suivant que la peine principale est subie en France ou aux colonies.

Ce fractionnement du service pénitentiaire entre

1. Chardon, *op. cit.*, page 224.

trois ministères a de grands inconvénients : les condamnés en passant ainsi de service en service, ne sont pas toujours suivis avec exactitude et il n'est pas rare que le service anthropométrique découvre en France des criminels qu'on croyait au bagne. Une réforme s'impose donc. Il faut encore ici spécialiser : rattacher la police, avec le service pénitentiaire, au département ministériel auquel elle ressortit de par sa nature : au ministère de la Justice. Espérons que la spécialisation ministérielle réalisera bientôt ce nouveau progrès.

§ 2. — S'il y a lieu de créer de nouveaux ministères.

Il y a un ministère dont on a vivement préconisé la création en France, dans ces derniers temps : le ministère des Postes et Télégraphes.

Nous avons vu qu'il y en eut déjà en France. Nous avons constaté aussi qu'il en existait dans plusieurs pays étrangers.

Serait-il bon d'en rétablir un en France ?

Les partisans de ce ministère invoquent les arguments suivants :

1° La période du grand développement des postes, télégraphes et téléphones fut celle où il exista un ministère des Postes.

2° L'initiative du sous-secrétaire d'État des Postes

et Télégraphes ne peut se donner un assez large cours ; elle se trouve souvent gênée par l'intervention du ministre des Travaux publics.

3° Le ministère des Postes fut supprimé en 1887, non pour une raison de principe, mais parce que le député choisi par le futur président du Conseil fit défaut au dernier moment.

4° Il est illogique d'avoir établi un ministère des Postes jadis, pendant vingt-cinq ans, et de n'en avoir plus maintenant, alors que les services ont triplé d'importance.

Ces arguments ont évidemment leur valeur ; mais, à notre avis, le système du sous-secrétariat d'État se maintiendra encore longtemps : car le service des postes, télégraphes et téléphones ne suffirait pas pour constituer un département ministériel et d'autre part il a des attaches très étroites avec les autres moyens de communication (chemins de fer, routes). Ce qui se réalisera, selon nous, si l'État se met à exploiter toutes les voies ferrées, ce sera la création d'un département des voies et moyens de communication englobant les postes, télégraphes et téléphones. Il existe déjà un ministère de ce genre en Russie et en Suisse. Serait-il bon d'établir un tel ministère en France ? C'est une question que nous ne saurions discuter ici, car elle se rattache au problème de l'exploitation par l'État des services industriels. Ce que nous pouvons dire c'est qu'étant donnée la tendance

actuelle, qui est étatiste, il semble bien qu'on aura un jour un ministère des voies et moyens de communication.

Peut-être aura-t on aussi, avons-nous vu, un ministère de la marine marchande.

C'est l'avenir qui décidera. Peut-être même qu'avec le temps et l'évolution sociale, s'imposeront de nouveaux ministères dont nous ne pouvons prévoir, à l'heure actuelle, la création.

Vu : le Président de la thèse
CHAVEGRIN

Vu le Doyen :
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : Du sens de l'expression « Spécialisation Ministérielle ». Objet et divisions de notre étude	5
--	---

PREMIÈRE PARTIE

Période des grands officiers de la Couronne (La répartition des fonctions ministérielles basée sur la répartition des fonctions domestiques remplies par les ministres auprès de la personne du roi).

CHAPITRE I. — La période franque : les ministres « domestiques »	13
CHAPITRE II. — La période de la Féodalité : la naissance des grands services publics.	20

DEUXIÈME PARTIE

Période des secrétaires d'État. La répartition géographique d'une partie des fonctions se rattachant à l'administration intérieure.

CHAPITRE I. — La répartition des fonctions entre les secrétaires d'État et les autres ministres jusqu'à la Régence (1715)	33
---	----

CHAPITRE II. — La répartition des fonctions entre les conseils établis sous la Régence	63
CHAPITRE III. — La répartition des fonctions entre les secrétaires d'État et les autres ministres depuis la suppression des Conseils jusqu'à la Révolution Française (1718-1791).	73
CHAPITRE IV. — Institutions et pratiques dérogeant à la spécialisation ministérielle, sous l'Ancien Régime	89

TROISIÈME PARTIE

Les antécédents de la période contemporaine. La tendance vers la spécialisation ministérielle de 1789 à 1871.

§ 1. — Les départements ministériels sous la Révolution.	103
§ 2. — Les départements ministériels sous le Premier Empire	115
§ 3. — Les départements ministériels sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.	122
§ 4. — Les départements ministériels sous le Second Empire.	129
§ 5. — Les principales dérogations à la spécialisation ministérielle de 1790 à 1870.	132

QUATRIÈME PARTIE

La spécialisation ministérielle sous la Troisième République

§ 1. — Les départements ministériels devenus fondamentaux sous la Troisième République.	140
§ 2. — Le ministère des Colonies.	146

§ 3. — Le ministère du Travail.	150
§ 4. — Les départements ministériels existant en France à l'heure actuelle. Services dont ils sont chargés.	157
§ 5. — Institutions dérogeant à la spécialisation ministérielle	163

CINQUIÈME PARTIE

Les progrès que la spécialisation ministérielle pourrait réaliser en France

§ 1. — Il y a-t-il lieu d'apporter des modifications dans les attributions des ministères existant actuellement en France.	168
§ 2. — S'il y a lieu de créer de nouveaux minis- tères	180

